



LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PERÚ 2002-2005, SU IMPLEMENTACIÓN DENTRO DE UN GOBIERNO DIVIDIDO.

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS PRESENTA:

RAMIRO PATIÑO RAMÍREZ

VII PROMOCIÓN MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS

DIRECTOR DE TESIS: DR. DIEGO REYNOSO

MÉXICO, D.F, 21 DE JULIO DE 2006



Dedicatoria

A mi hija Claudia Sofía, a mi hijo Diego Álvaro, a Elicia Troncos mi compañera de camino, a Hilda Ramírez mi madre, a mis 7 hermanos-as. Y a Manuel Hortensio Patiño mi padre que desde el cielo me acompaña y guía mis pasos.

AGRADECIMIENTO

A FLACSO México por estos dos intensos años de estudio, por brindarme la formación académica y la oportunidad de conocer a personas valiosas en mi vida académica y personal. En especial, al Dr. J Mario Herrera, mi tutor, consejero, lector y amigo, que siempre confió en mi y me animó en los momentos más difíciles. Asimismo, al Dr Diego Reynoso, mi Director de tesis, pues gracias a su constancia, insistencia perseverancia y apoyo pude concluir esta investigación. Al Dr. Egón Montecinos, mi lector, que me hizo confiar en la importancia de éste trabajo. A la Dra. Graciela Bensusan, por su comprensión y constante apoyo. A la Maestra Patricia Covarrubias por su paciencia y constancia al enseñarme la importancia de la estadística. Al Maestro Jonatan Molinet por su empeño en que comprenda la teoría política. A Minerva Rodríguez, Rita Valenzuela, Dorothy Okumura, la Dra. Irma Méndez, Coordinadora de la Maestría, al Maestro Vladimir Herrera, Eleno, Hugo, Gerardo, Oscar y Aurora, por su constante apoyo.

A Oswaldo Gómez, mi gran amigo y familia por su constante apoyo y compañía. A Marc Prince y Enel Vil, mis amigos y maestros con quienes compartimos alegrías y tristezas. A Sandra Rodas y Syrley Pereyra mis amigas paraguayas. A Marjorie Morales y Tulio Bustos por su amistad y apoyo. A Gabriel Noguez, Humberto Miranda, Celia Castillo, Edgar Sandoval, Astrid Peralta, Luisa Cano y Lucía Trujillo, mis amigos-as permanentes.

A Guillermo Martín por su permanente apoyo y ánimo para que concluyera esta maestría, a Ignacio López por su apoyo constante, a mis amigos y hermanos peruanos Wilwer Vilca y Fernando García, por su afecto y comprensión, y a todos los mexicanos que me brindaron su amistad y apoyo.

A la Fundación Ford que financió mis estudios y estancia en éste hermoso país, por su confianza en mi que permitió la culminación de la Maestría. Sin su financiamiento no hubiese sido posible hacer realidad este sueño. En especial quiero reflejar mi gratitud a esta fundación en la persona de Cecilia Israel, quien estuvo siempre pendiente de mis estudios y bienestar lo que posibilitó concluir con éxito los estudios.

La política de descentralización en el Perú (2002 -2005)

Resumen

La política de descentralización en el Perú es una de las reformas más esperadas desde tiempos de la independencia. Caracterizar esta política requiere el análisis de la norma que la origina y, fundamentalmente, su implementación. Por esta razón esta reflexión se focaliza en el proceso de acreditación de funciones y competencias de los gobiernos regionales que han buscado la transferencia desde el gobierno central. Se asume que el gobierno dividido estaría moldeando la aplicación de una política de Estado, lo que se aúna a factores relacionados con dimensiones políticas, socioeconómicas, y de capacidad administrativa. Concretamente, se examina la acreditación de funciones otorgada a los gobiernos regionales en el Plan Anual 2004. Los resultados del análisis sugieren que dicho proceso está influido por el gobierno dividido vertical, en el sentido de que los gobiernos regionales aliados al gobierno central acreditan más funciones que los de oposición.

Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. Contexto histórico de la descentralización en el Perú	
1.1. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PERÚ	5
Breve revisión histórica	5
La descentralización frustrada (1980- 1992)	6
La recentralización estatal (1992-2000)	10
La transición democrática (2000-2001)	14
1.2 LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN ACTUAL DEL PERÚ	21
El marco normativo de la descentralización	22
Diseño institucional de la descentralización del Perú	25
CAPÍTULO 2. Acreditación y transferencia de los gobiernos regionales del Plan Anual 2004	
2.1 EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN PARA LA TRANSFERENCIA DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS REGIONALES	29
2.2 LA ACREDITACIÓN A LOS GOBIERNOS REGIONALES: PLAN ANUAL 2004	33
2.3 LOS REQUISITOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DEL PLAN ANUAL 2004	39
La acreditación de los requisitos generales	39
La acreditación de los requisitos específicos de los gobiernos regionales	42
La capacitación y concertación en la acreditación del Plan Anual 2004	47
2.4 LA INSTRUMENTACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DEL PLAN ANUAL 2004	50
Ejecución de las transferencias del Plan Anual 2004	51
Algunos problemas en el proceso de transferencia	53

CAPITULO 3. La descentralización en el contexto de un gobierno dividido	
3.1. ASPECTO TEÓRICO METODOLÓGICO	56
Las relaciones intergubernamentales en los estados	57
Ventajas y desventajas de la descentralización	58
El gobierno dividido	59
Metodología	62
3.2 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	66
La dimensión política de la acreditación de funciones	66
<i>Gobierno dividido y acreditación de funciones</i>	66
<i>Votación obtenida y funciones acreditadas</i>	71
Condiciones socioeconómicas y acreditación de funciones	77
La capacidad administrativa y la acreditación de funciones	83
 CONCLUSIONES	 91
BIBLIOGRAFÍA	96
FUENTES PRIMARIAS	100
ANEXOS	101

GRAFICOS Y TABLAS

Índice de satisfacción y confianza en la democracia y los partidos políticos	10
Gasto del gobierno nacional 1992-2000	12
Marco normativo de la descentralización	23
Etapas de la descentralización del Perú	26
Número de funciones y competencias por sector- 2004	35
Requisitos generales para la acreditación de los gobiernos regionales	41
porcentaje de funciones acreditadas por gobiernos regionales según sector	43
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales Plan Anual de Transferencia 2004	44
Funciones Acreditadas por gobiernos regionales que son gobierno	46
Variables políticas y acreditación de funciones	63
Variables socioeconómicas y acreditación de funciones	64
Variables de capacidad administrativas y acreditación de funciones	65
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según agrupación política	68
Funciones acreditadas por gobiernos regionales según agrupación política de la segunda fuerza electoral	69
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según la composición política del Consejo Regional	70
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según el porcentaje de votación obtenida por la segunda fuerza política	72
Funciones acreditadas por el Gobierno Regional según votación de la agrupación política que ganó las elecciones	74
Funciones acreditadas por el Gobierno Regional diferenciando según votación de la agrupación política que ganó las elecciones	75
Funciones acreditadas por gobiernos regionales y abstenciones	76
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según porcentaje de población pobre	79
Funciones acreditadas según el PIB per cápita	81
Funciones acreditadas según el Índice de desarrollo humano	82
Funciones acreditadas según porcentaje de ejecución presupuestal 2004	85
Ejecución de presupuesto y funciones acreditadas de los gobiernos regionales según comportamiento	86
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según porcentaje de	

Ejecución de la inversión regional 2004	87
Ejecución presupuestal en personal y obligaciones sociales y funciones acreditadas	88
Gasto per cápita y acreditación de funciones	90

INTRODUCCIÓN

Como lo advierten Cabrero y Martínez-Vázquez (2000: 168), “la descentralización no aumentará la eficiencia si los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad administrativa o el desarrollo institucional adecuados o si las instituciones de la gobernabilidad democrática están ausentes o débiles.” Por el contrario, cuando la descentralización se instrumenta de manera improvisada, lejos de corregir desequilibrios, genera más desigualdades no sólo entre el centro y los gobiernos subnacionales sino aun entre estos últimos.

Si se tiene en cuenta el carácter unitario del Estado en Perú, cuya lógica descentralizadora sería análoga al modelo jerárquico (y de devolución), también ha de señalarse que el proceso de transferencia de funciones y competencias no ocurre en el vacío. El Perú tiene un régimen presidencialista y un gobierno dividido, donde una gran parte de las autoridades electas a nivel local tienen filiación partidista opositora al gobierno nacional. Como dice Colomer (2001), “si ningún partido es un ganador absoluto y varios partidos tienen que compartir el poder en las instituciones centrales, tenderán a negociar y llegar a compromisos también con los partidos gobernantes en las instituciones no-centrales con objeto de ampliar sus cuotas de poder.”

Con el arribo de Toledo a la Presidencia del Perú y con una mayoría parlamentaria artificial —producto de una coalición de coyuntura—, se retomó el debate de la descentralización, bandera de campaña para el actual mandatario. Pese a cierta negociación, el gobierno nacional aseguró para sí mismo el control jerárquico del proceso de acreditación de transferencia de competencias y funciones, valiéndose de la normativa orgánica de su ente rector: el Consejo Nacional de Descentralización (CND) integrado mayormente por funcionarios vinculados a la coalición oficialista.

Un objetivo fundamental de la política de descentralización es el desarrollo integral del país. Para alcanzarlo es crucial la transferencia de funciones y competencias. Sin embargo, dicho fin requiere que las regiones cumplan con requisitos generales y específicos que permitan certificar su acreditación. Así es como la acreditación de los gobiernos regionales se constituye en indicador clave de la implementación de la

política de descentralización y la voluntad política descentralizadora del gobierno central.

El marco normativo regula el proceso de transferencia, y, para ello, se promulgó la Ley del Sistema de Acreditación. La descentralización en el Perú se inició con la transferencia de los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración Regional y continuó con la transferencia de los programas sociales y de lucha contra la pobreza durante el año 2003.¹

Hacer efectiva la transferencia de funciones y competencias hacia los gobiernos regionales, requiere de un sistema organizado que responda a estas exigencias, este proceso se debe realizar mediante planes quinquenales (de mediano plazo) y anuales. El Plan Anual de Transferencia de Funciones y Competencias 2004, actualmente se ejecuta de acuerdo a lo normado por la *Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales*, junto con su respectivo reglamento. Pero la acreditación no ha ocurrido con igual intensidad y uniformidad en el Perú. Por el contrario, hay marcadas diferencias en la acreditación correspondiente a cada región.

En este sentido es que se afirma que la acreditación y transferencia de funciones y competencias del Plan Anual 2004 están afectadas por la discrecionalidad del gobierno central a través del CND, la cual favorece a los gobiernos regionales que son parte de la coalición del gobierno central o, por lo menos, cercanos a ella, pues tal organismo es el responsable, en última instancia, de acreditar los gobiernos regionales para que reciban las transferencias de funciones y competencias.

Esta investigación busca analizar: a) la discrecionalidad decisoria del gobierno central a través del CND; b) los factores socioeconómicos de las regiones; y c) la carencia de capacidad administrativa de los gobiernos regionales, como situaciones probables que influyen en la acreditación de los gobiernos regionales mediante la cual obtienen la transferencia de funciones y competencias, cuestión que llevaría a que el proceso esté apartándose de los criterios legales. De allí que en esta investigación se planteen dos interrogantes principales: ¿por qué el proceso de acreditación para la transferencia de

¹ Luego de haberse aprobado la reforma constitucional, la *Ley de Bases de la Descentralización* e instalado los gobiernos regionales electos.

funciones y competencias del año 2004 tiene un ritmo diferente en cada región?, ¿cuáles son los factores que influyen en el proceso de acreditación de los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones y competencias? Como respuesta, se asume que la acreditación de funciones por parte de los gobiernos regionales no se ha realizado en los tiempos y formas previstos por la normativa debido, entre otros hechos: a) a la discrecionalidad decisoria del gobierno central; b) a las ventajas y desventajas que tienen las regiones; y c) a la falta de capacidad administrativa de los gobiernos regionales.

La década del gobierno de Fujimori minó los intentos de descentralización de fines de los años ochenta, de modo que, al instaurarse el gobierno de Toledo, fue necesario comenzar desde un principio; tal circunstancia repercute en esta reflexión, debido a que aprehender un proceso que apenas inicia impide el uso de herramientas estadísticas muy sofisticadas —como podría ser una serie de tiempo—, y más bien obliga al análisis puntual y sincrónico: el relativo a la transferencia de funciones en 2004. El tratamiento estadístico utilizado aquí es un acercamiento a nivel exploratorio. Es decir, que se describe la asociación entre las funciones y competencias acreditadas por los gobiernos regionales y las variables de tipo político, económico y de capacidad administrativa, mediante la estadística descriptiva y la correlación entre las variables de estudio.

Bajo las limitaciones de información que impiden desarrollar una herramienta de mayor fortaleza estadística, sucede que las tablas de contingencia, las diferencias de medias, la gráfica de dispersión, las pruebas de correlación y la estimación causal a través de los coeficientes de asociación (β), con todo y su poder de análisis no logran explicar el desigual proceso de acreditación de los gobiernos regionales.

Esta tesis se divide en tres capítulos y un apartado de conclusiones. En el primero se estudia el contexto histórico de la descentralización en el Perú: las experiencias descentralizadoras que vivió el país (sobre todo la de fines de la década de 1980 e inicios de los noventa); el centralismo autocrático de Fujimori como retroceso del esfuerzo descentralizador; la transición democrática como inicio del impulso descentralizador; y, finalmente, el marco normativo subyacente en la descentralización.

En el segundo capítulo se abordan la acreditación y transferencia de los gobiernos regionales del Plan de Transferencia 2004. En esta parte, el análisis se orienta al sistema de acreditación de los gobiernos regionales, básicamente a lo estipulado por la ley respectiva; en el cómo se implementó la acreditación del Plan Anual 2004; en el examen de los requisitos generales y específicos que los gobiernos regionales debían cumplir para obtener la acreditación y la ulterior transferencia de funciones; y, por último, se revisa la forma en que se viene ejecutando la transferencia de funciones a los gobiernos regionales.

En el último capítulo se pone a prueba la hipótesis de este estudio. Incluye los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación y sus resultados. De tal manera, que se esclarece la influencia en la acreditación por parte de la dimensión política, de las condiciones socioeconómicas, y de la capacidad administrativa.

A pesar de estos avances en la normatividad y en la implementación de la política de descentralización a través del Plan Anual 2004, todavía existe mucha resistencia en las autoridades de todos los niveles para hacer efectiva la reforma del Estado. Tsebelis (1992) bien lo advierte: “[...] lo evidente en las preferencias gubernamentales es una parte importante en la determinación del impacto de las instituciones en el cambio político.” Dicho de otro modo, en ausencia de voluntad política para llevar a cabo el cambio institucional plasmado en la norma, el monopolio de recursos fiscales y políticos que gozan las autoridades tenderá a obstaculizar la transformación perseguida o, más lamentable, su anulación.

CAPITULO I

1. CONTEXTO HISTORICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERU

En el presente capítulo, se hace una revisión de la descentralización del Perú desde una perspectiva histórica con el objeto de brindar elementos para analizar el actual proceso de implementación de esta política nacional. El objetivo es comprender el contexto en que se implementa la actual política de descentralización, partiendo de una revisión de sus antecedentes y del análisis del marco normativo en que se funda dicho proceso. En otras palabras, se trata de aprehender cuáles factores influyen en el desarrollo del proceso de acreditación de los gobiernos regionales.

Para facilitar la exposición, se ha dividido el capítulo en dos apartados. El primero trata sobre los antecedentes de la política de descentralización, con base en el marco normativo. Además se reseña la experiencia de descentralización en los ochenta y albores de los noventa, la recentralización del poder llevada a cabo por Alberto Fujimori desde 1992- 2000 y concluyendo con la transición democrática 2000-2001. El segundo apartado se enfoca en el estudio de la política de descentralización vigente, así como de su marco normativo.²

1.1 Antecedentes de la descentralización del Perú

Breve revisión histórica

El Perú es uno de los países más centralizados de la región. En 1995, según un estudio del Banco Interamericano (BID [1997]), entre diez países de Sudamérica, el Perú aparece con mayor grado de descentralización delante de Ecuador y Paraguay. El mismo estudio refiere que el índice de autonomía política y participación cívica subnacional del Perú se sitúa en el puesto 17 de una muestra de 18 países. De la misma manera, Gonzáles Olarte (2004) reconoce que, al inicio del nuevo proceso de descentralización, el grado de centralismo se puede medir por la estructura tributaria, en la que el gobierno central cobra el 94% de los tributos, mientras que los gobiernos locales recaudan sólo el 6% restante; por ende, el centralismo fiscal es extremo a

² La Constitución política del Perú 1993, ley de reforma constitucional No 27680, ley de bases de la descentralización No 27783 y ley orgánica de gobiernos regionales No 27867.

comienzos del siglo XXI³ Esta característica del país hay que asociarla a la trayectoria de gobiernos autocráticos, combinado con los fracasos económicos y políticos de los anteriores intentos de descentralización. Así ocurre en los primeros cincuenta años de la República, periodo caracterizado por inestabilidad política, donde se suceden gobiernos militares, basados en un férreo centralismo.

Cuando el Perú, en 1872, tiene su primer presidente civil, se piensa en un proceso de descentralización. En 1873, se dictó la cuarta ley de municipalidades; sin embargo, este proceso se frustra por los problemas financieros en 1874 y la Guerra con Chile (1879-1883). Otro gran esfuerzo descentralizador se observó en 1932 y fue planteado por la Comisión Villarán, previamente a la Constitución de 1933. No obstante, esta iniciativa no fue incluida en esa Constitución, pues el gobierno temía por la unidad nacional.

Por otra parte, en 1933, pese a la promulgación de la ley de descentralización administrativa N° 7879, que implantaba los consejos departamentales, ésta no se aplicó a raíz de la irrupción del militarismo. Más adelante, los gobiernos civiles de 1945-1948 y 1963-1968 intentaron restablecer los gobiernos locales, al punto de promulgar leyes para las elecciones municipales, que apenas se concretaron en el último periodo. Luego de los gobiernos militares de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez (1968-1980), entra en vigencia la Constitución de 1979, que introduce el término región, entendida ésta como cada entidad político-territorial -de mayor jerarquía que el municipio, el departamento y la provincia- en que se divide la República, caracterizada por disponer de autonomía económica administrativa (Carranza Ugarte y Tuesta Cárdenas, 2004).

La descentralización frustrada (1980- 1992)

En particular, la Constitución de 1979 abre las posibilidades de la regionalización, aunque restringiendo la posibilidad de iniciativa para la creación de regiones exclusivamente al Poder Ejecutivo y las Corporaciones Departamentales de Desarrollo⁴ (Zas Friz, 2004). También se establece el rol de las municipalidades y sus atribuciones,

³ Gonzáles menciona que el sistema tributario peruano tiene tres características: es regresivo, está centralizado en el gobierno nacional y la recaudación se concentra en Lima.

⁴ Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo son órganos desconcentrados del Ejecutivo, este órgano creados durante el gobierno de Belaunde (1980-1985), con la finalidad impulsar el desarrollo de los departamentos a través de la inversión de proyectos de desarrollo.

fijando canales para la elección directa en cada circunscripción y, por ende, ampliando la participación de la ciudadanía (Rivera, 2006).

En 1984, se aprueba el plan nacional de regionalización (ley N° 23878), que crea las bases para la constitución de gobiernos regionales, buscando impulsar el proceso de descentralización. Tres años después, se promulga la ley de bases de regionalización (ley N° 24650), modificada en 1988, que dio paso al llamado *texto único ordenado de ley de bases* que comprende las anteriores. Estos instrumentos brindan el marco para promover el proceso de descentralización político-administrativo en favor de las regiones, complementado con algunas tentativas de fortalecimiento municipal y con el programa de microregionalización, destinado a las zonas más pobres.

Los criterios para la conformación de regiones fueron los siguientes: a) físico geográfico, b) desarrollo nacional, c) regionalización dinámica y procesal, d) contigüedad territorial y homogeneidad relativa, e) accesibilidad existente y potencial, f) existencia de ciudades de importancia regional, g) integración económica y cultural, h) potencial de recursos naturales, i) organización económica, j) medio ambiente, k) viabilidad política, l) adaptabilidad a la actual demarcación política, y m) seguridad nacional y geopolítica.

Esta experiencia de descentralización, que fue la más próspera que vivió el Perú al instalarse en 1990 los once gobiernos regionales electos, se desarrolló en medio de una crisis política, inflación desbocada y una expansión de la subversión, que se extendía en varios departamentos del Perú y atacaba a los sectores altos y medios de las ciudades.

Al final del gobierno de Alan García (1985-1990), se instalan los once Gobiernos Regionales así organizados: la Asamblea Regional, órgano legislativo y de control; el Consejo Regional y la Presidencia, órganos ejecutivos. Empero, se trataba de un esquema parlamentarista, puesto que la Asamblea Regional elegía al Presidente y al Consejo Regional⁵.

⁵ La Asamblea Regional integrada por representantes de los productores, sindicatos, instituciones educativas, universidades, cámaras de comercio; los alcaldes provinciales y los asambleístas electos por voto popular. La Asamblea Regional en su primera sesión elegía al Presidente y al Consejo Regional.

Las materias de competencia⁶ reconocidas a las regiones fueron un elemento destacado, aunque sólo podían ser ejercidas por delegación estatal expresa. Aun cuando la Constitución de 1979 establecía autonomía política de las regiones, el plan nacional de regionalización les asignó el carácter de órganos desconcentrados del Ejecutivo Nacional, siendo la capacidad legislativa regional subordinada a la ley nacional habilitante “en lo que respecta a la materia, extensión y límite de la norma” (Zas Friz, 2004). Es importante diferenciar entre descentralización y desconcentración: la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos de un nivel central de gobierno hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía; la desconcentración, a su vez, es la delegación de competencias de una administración central a ciertos organismos dependientes (Carrión, 2003). Esta experiencia de regionalización fue confusa, la normatividad consideraba autónomos a los gobiernos regionales, pero a la vez los limitaba en áreas clave de su gestión.

Para hacer efectiva la transferencia de competencias, se organizaron comisiones centrales en los sectores nacionales involucrados. Se hizo otro tanto en las respectivas entidades desconcentradas en los departamentos. Así, en los gobiernos regionales se conformaron las comisiones de recepción respectivas.

Como lo mencionan Carranza y Tuesta (2004), las regiones eran un nivel intermedio de gobierno, con autonomía económica y administrativa, cuya finalidad era el desarrollo integral y armónico de la región. Sus competencias delegadas fueron amplias, pero las autonomías limitadas. Las regiones no contaban con representantes electos por sufragio directo ni con potestad tributaria y las leyes regionales debían ser promulgadas por el Ejecutivo Nacional.

Durante los últimos meses del gobierno de García se empezaron a traspasar de manera apresurada las funciones, el personal y los recursos materiales, financieros, presupuestarios y documentales a los gobiernos regionales. La rapidez del proceso de transferencia, originada por motivos políticos, causó desorden y marcó la pauta para su fracaso.

⁶ Estas materias eran: salud y salubridad; educación; trabajo; promoción y previsión sociales; asistencia social; vivienda y construcción; agricultura, ganadería, bosques y fauna; pesquería; minería e hidrocarburos; recursos naturales y medio ambiente; industria, artesanía y comercio; energía; transporte, viabilidad y comunicaciones; y registro.

El gobierno de Fujimori, a partir de agosto de 1990, intentó detener el proceso de consolidación de las regiones, cuyos presidentes pertenecían a los partidos de oposición. Con el autogolpe del 5 de abril de 1992, el gobierno suprimió definitivamente las regiones, truncando de nuevo el intento por descentralizar el país. Por el contrario, el gobierno de Fujimori representó un régimen autocrático.

Zas Friz (1998) menciona una serie de motivos que explica el fracaso de la regionalización, lo cual puede servir de lección para el proceso actual de descentralización:

- La superposición de funciones entre el gobierno nacional, regional y local.
- El origen heterogéneo, designación corporativa y elección de los miembros de la Asamblea Regional.
- La ausencia de facultades tributarias y el sometimiento a las facultades delegadas del Congreso.
- La ausencia de materias de competencia originarias y la dependencia de las facultades delegadas del Poder Legislativo.
- Una insatisfecha expectativa de la población por los escasos resultados de la gestión.
- La rigidez de los sistemas administrativos centrales de los cuales dependían las regiones.
- La falta de experiencia de los dirigentes políticos regionales.
- La ausencia de equipos técnicamente calificados.
- La escasez de recursos económicos.
- Una reducida incorporación de los gobiernos locales en el proceso de regionalización.
- La violencia política del periodo⁷.
- La falta de apoyo de parte del Poder Ejecutivo⁸.
- La ausencia de instancias institucionales para coordinar entre regiones y para la resolución de conflictos de competencias⁹.

⁷ Sendero Luminoso" y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru radicalizaron y expandieron sus atentados en casi todo el país, principalmente en Lima. Cuando Fujimori llegó al poder se extiende la militarización para aniquilar a la subversión. La excusa de amenaza a la seguridad nacional sirvió para erradicar la autonomía política subnacional

⁸ Se asume que la descentralización implica pérdida de poder del centro y devolverlo al gobierno subnacional, entonces, la falta de apoyo fue premeditada para eliminar cualquier gobierno con visión distinta.

Con esta efímera experiencia de descentralización, se cierra uno de los intentos más claros de descentralizar el país, que terminó en un proceso de recentralización del Estado con Fujimori.

La recentralización estatal (1992-2000)

Los efectos devastadores de la llamada década pérdida contribuyeron a devaluar las expectativas redistributivas depositadas en los partidos y en el Estado (Cotler, 1994). Como se aprecia en el cuadro 01, para el caso peruano existe un bajo índice de confianza en la democracia, lo que se toma más preocupante cuando se observa la escasa confianza en los partidos políticos, básicos para el desarrollo de la democracia. Al contrastar estos resultados, se puede afirmar que los niveles de confianza están asociados a la situación política que vive el país, que en el caso peruano es un periodo de una experiencia de recentralización y autoritarismo.

Cuadro N° 1
Índice de satisfacción y confianza en la democracia y los partidos políticos

Respuesta positiva	Perú
Democracia.	33
Partidos	13

Fuente: Tercer Latino barómetro Iberoamericano, septiembre 1993, citado por Cotler (1994).

Estos fenómenos de insatisfacción y poca credibilidad respecto a los partidos políticos y la democracia en la región habrían tendido a favorecer un proceso de despolitización, que coincide con el desencanto respecto de la democracia en otros países,¹⁰ actitudes que parecen tener relación con el rebrote de actitudes autoritarias.

En el caso peruano, este fenómeno de insatisfacción con los partidos y la democracia se explica por la incertidumbre de la ciudadanía y la crisis de los partidos políticos, lo que generó circunstancias favorables para la acentuación del régimen autocrático de Fujimori. Éste llevó a cabo la reforma del Estado, con el objetivo de lograr la reinserción del país al sistema financiero internacional, iniciando con el ajuste económico orientado a controlar la hiperinflación. Para ello contó con el apoyo de Estados Unidos y Japón, miembros del Grupo de Apoyo, buscando también saldar las

⁹ No estaba claro quien resolvería los conflictos, la corte Suprema o el Legislativo

¹⁰ El tercer latino barómetro presenta cifras de la poca aprobación de la democracia y la desconfianza en los partidos políticos en varios países de la región

deudas atrasadas con los organismos internacionales y lograr la reinserción del Perú en la economía mundial. Pasado el shock, Fujimori hace reiteradas críticas sobre la conducta de los partidos, se presentan controversias y disputas con el Legislativo, rechazando el Ejecutivo incluso la posibilidad de una tregua política.

Después de 20 meses de gobierno, el 5 de abril de 1992 el presidente Fujimori dio un golpe de Estado con el apoyo de las Fuerzas Armadas, constituyendo lo que denominó Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. Fueron disueltos el Congreso, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Consejo Nacional de la Magistratura y los gobiernos regionales, mientras que la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación fueron intervenidas. En consecuencia, el autogolpe de 1992 sirvió tanto para destituir a todas las ramas del Poder Público en sus distintos niveles como para modificar sus fundamentos jurídicos.¹¹ De modo que los poderes regionales, que trataban de culminar su primer mandato, fueron abortados por una acción anticonstitucional del titular del gobierno nacional.

Si Fujimori y los militares se sorprendieron por la facilidad con que controlaron el “frente interno,” también lo hicieron por la insólita oposición que sus actos generaron en el exterior: el país quedó aislado en el campo diplomático y se interrumpió el apoyo financiero externo, factor indispensable para lograr la reinserción del Perú en la economía mundial. Hubo presión internacional para una solución pactada entre la oposición y el gobierno, tendiente al retorno a la legalidad (Cotler, 1994). A finales de 1992, Fujimori se vio obligado a convocar a elecciones para elegir el Congreso Constituyente Democrático (CCD). El CCD estuvo integrado fundamentalmente por movimientos independientes y la alianza gubernamental Nueva Mayoría Cambio 90. El CCD tuvo como principal misión la elaboración del proyecto constitucional que fue aprobado en referendo. La Constitución de 1993 consagró amplias atribuciones para el Ejecutivo y estableció la reelección presidencial, limitando las funciones del Legislativo, reducido a una cámara con 120 representantes.

¹¹ Entre otros aspectos, reelección presidencial inmediata y transformación del Congreso bicameral en unicameral, pudiendo ser disuelto cuando éste rechazara dos veces al Gabinete Ministerial propuesto por Fujimori.

La rearticulación de los territorios fue desbordando a un Estado cuya forma de dominio entre 1992 y 2000 se manifestó como hipercentralista, dada la alta concentración de atribuciones en el Ejecutivo (Dammert, 2003). En el esquema fujimorista, no hay lugar para forma descentralizada alguna; por el contrario, para imponer el predominio del gobierno nacional, se anularon todos los avances en la descentralización política y en la desconcentración administrativa realizados hasta ese entonces.

El régimen estableció un sistema con organismos que cubrían todo el territorio nacional, colocando al frente a una amplia dispersión de municipios distritales como entidades pequeñas, con recursos limitados y escasas competencias, a los que buscaba incluso subordinar a un poderoso sistema de gobernadores locales designados por los Prefectos y Subprefectos, representantes directos del Presidente. En el cuadro N° 02, se observa cómo se distribuye el gasto: el gobierno nacional concentra altos porcentaje del gasto público en desmedro de los gobiernos locales, los cuales tienen porcentajes muy pequeños del gasto público. En este periodo, el presupuesto que se asigna y transfiere a las municipalidades para enfrentar el gasto es inferior al 11 por ciento; el cual fue insuficiente, si se tiene en cuenta que este porcentaje se distribuye entre las municipalidades distritales y provinciales, que en conjunto superan las 2000.

Cuadro N° 02
Gasto del gobierno nacional 1992-2000

Año	Total gasto gobierno central	Total gasto gobierno local	Total gasto nacional	Porcentaje del gasto gobierno local	Porcentaje del gasto del gobierno central
1992	7835.94	825.29	8661.23	10	90
1993	11902	1337.76	13239.76	10	90
1994	17852	1713.5	19565.50	9	91
1995	22713	2170.08	24883.08	9	91
1996	24063	2547	26610.00	10	90
1997	26505	3147	29652.00	11	89
1998	28513	3466	31979.00	11	89
1999	31375	3343	34718.00	10	90
2000	33173	3647	36820.00	10	90

Fuente: elaboración propia, en base a datos del INEI

Asimismo, el régimen de Fujimori organizó un complejo sistema de entidades nacionales para hacer obra pública local y brindar la asistencia del Estado, extendió su presencia sectorial en casi todo el territorio nacional. Entre las entidades creadas para

este cometido, tenemos al Instituto de Fomento Educativo (INFES), el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). De modo que la recentralización buscaba cooptar y subordinar a los más débiles, anulando todo sentido de equilibrio o redistribución territorial de poderes. Ésta es su política de la obra local (presencia de las entidades nacionales en todo el país, que hacen obra pública subordinando a los gobiernos locales) y del gasto social, y el debilitamiento a la municipalidad democrática (Dammert, 2003).

Hemos de destacar que el control y la presencia del Estado no significaron redistribución ni mayor gasto social, el que debería haberse incrementado luego de 1990, debido a las alarmantes cifras de la pobreza en el país. En términos presupuestales, el gasto social como porcentaje del PIB entre 1996 y 1998 fue en promedio de 5 por ciento, cifra que se acerca al porcentaje que representó en términos de gastos reales en 1980 (4.7 por ciento) y en 1985 (4 por ciento).

Tras el autogolpe, se formaron los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) en cada departamento, jurisdicción que supuestamente mantenía las funciones de los gobiernos regionales entonces anulados, hasta la posible elección de nuevas autoridades. En mayo de 1992, por Decreto Ley se crea el Ministerio de la Presidencia, encargado de interactuar con los CTAR. Esta dependencia se convirtió en un superministerio, al extremo de que en 1999 se le había asignado ya el 24 por ciento del presupuesto nacional (Dammer, 2003). En febrero de 1998, el Congreso aprobó una Ley denominada “Ley Marco de la Descentralización,” que sólo ampliaba indefinidamente el mandato de los CTAR y ahondaba la recentralización del país.

Si consideramos las dos campañas para la reelección de Fujimori, se puede comprender cómo se utilizaron discrecionalmente las entidades desconcentradas y los recursos públicos. Según Ludwing (2003), hubo desvío de fondos a través de los CTAR, el Ministerio de la Presidencia, las direcciones sectoriales, el PRONAA y otras dependencias. Las presidencias del CTAR Ayacucho durante este periodo se caracterizaron por designar a su personal sobre la base de favoritismo o por presiones políticas a cambio de favores o por amistad. Esto convirtió a los CTAR de todo el país

en una prebenda en tiempos no electorales o bien en una maquinaria de apoyo durante las campañas.

La transición democrática (2000-2001)

A diferencia de las transiciones democráticas de América Latina de los ochenta, la del Perú del 2000 ha sido compleja. Las transiciones de los ochenta se inician con lo que Cardoso (1990) ha llamado el despertar de la sociedad civil, cuya movilización exitosa debilita a las dictaduras cambiando algunas de sus características. La transición del 2000, en cambio, se inició en el proceso electoral fraudulento del 9 de abril de 2000, a través del cual Fujimori buscaba perpetuarse en el poder (López, 2003).

La transición comenzó ese día, tras los resultados de la primera vuelta electoral, que obligaban a una segunda, impulsada por la oposición y con la resistencia del gobierno. A partir de estos sucesos, la coalición social y política del gobierno de Fujimori se quebró¹², disminuyendo su poder, mientras que se incrementaba el de Montesinos y la cúpula militar. La transición fue impulsada por la oposición política, la sociedad civil y los ciudadanos, siendo resistida por el oficialismo.

Entre la primera y la segunda vuelta electorales, el conflicto se focalizó en el carácter competitivo, libre y justo del proceso. Dado el control del régimen sobre los organismos encargados del proceso electoral, no garantizando un proceso libre, justo y competitivo, la oposición se retiró de la contienda y Fujimori se convirtió en candidato único en la ronda definitiva. Su triunfo en solitario, reconocido por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), carecía de legitimidad. Tres posiciones surgieron: la de la oposición dirigida por Alejandro Toledo, que demandaba nuevas elecciones; la de la Organización de Estados Americanos (OEA), que pretendía democratizar al régimen de Fujimori presentando 29 puntos a cumplirse en un plazo determinado; y el gobierno, que buscaba esquivar ambas demandas.

Así, la transición se fragmentó entre la demanda de nuevas elecciones y la democratización del régimen.

¹² Perdió respaldo internacional, los empresarios se dividieron sobre el respaldo a Fujimori los sectores de la iglesia que apoyaban a Fujimori cuestionan el poder de Vladimiro Montesinos (asesor presidencial y Jefe del Servicio Nacional de Inteligencia).

El acontecimiento que agudizó el desmoronamiento del régimen fue la presentación del video que mostraba la compraventa del congresista Kouri por Vladimiro Montesinos para obtener una mayoría parlamentaria. Fujimori decidió desactivar el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) y recortar su mandato, y la OEA asumió un rol más activo en la negociación del gobierno con la oposición. Ésta -con el apoyo de un sector fujimorista- censuró a Martha Hidebrandt, quien había sido electa Presidenta del Congreso con el voto de los tráfugas¹³ y se mostraba reticente a legitimar los acuerdos de las fuerzas políticas establecidas en la mesa de negociación de la OEA, sustituyéndola con Valentín Paniagua, líder de los parlamentarios opositores.

La transición fue impulsada por la oposición, aceptada por Fujimori y resistida por el SIN y la cúpula militar. Surgieron entonces dos puntos de vista sobre la transición: la transición evolutiva y la transición por colapso. La primera, dirigida por el mismo Fujimori hasta la entrega del poder, fue planteada por la OEA y algunos sectores de la oposición; y la segunda, propuesta principalmente por Toledo, implicaba el nombramiento de un gobierno de transición.

El escándalo de las cuentas secretas de Montesinos en Suiza forzó la huida y renuncia de Fujimori, derivando en la transición por colapso, encabezada por Paniagua, hasta entonces presidente del Congreso. En tal sentido, una transición es más que un cambio de régimen, es un proceso de reemplazo del marco institucional y normativo. La transición debe tener una perspectiva histórica e inspiración en un proyecto de país integrado y democrático (Bernaes, 2003).

Los analistas distinguen tres componentes de los procesos de transición democrática: el punto de partida, el proceso y el punto de llegada. Al respecto, Bernales (2003) explica que todas las transiciones políticas se estudian desde el momento que el régimen político entra en crisis, colapsa y finalmente es sustituido por otro. El punto de partida está constituido por el tipo específico de régimen autoritario; el proceso, a su vez, comprende diversos elementos de análisis: los actores que la impulsan y que la resisten, las etapas por la que atraviesa, los escenarios en los que se desarrolla, y las

¹³ Denominación que se dio a los congresistas de la oposición que se cambiaron a la coalición de gobierno.

características generales del proceso; el punto de llegada es algún tipo de régimen democrático y las características que éste asume.

El fujimorismo, el punto de partida de la transición

Siguiendo a López, el fujimorismo no sólo expresa un movimiento caudillista sino que alude a un fenómeno político con características propias que tienen un doble significado. En un primer sentido, el fujimorismo aparece como una forma de representación política plebiscitaria en situaciones de crisis partidaria que desgarnece a la sociedad, haciéndola vulnerable para que los líderes independientes audaces –sin filiación ideológica ni organización política- puedan apoderarse de ella. En un segundo sentido, el fujimorismo alude a un tipo autoritario y tecnocrático de régimen político que surge cuando los líderes independientes apelan a los poderes fácticos, para organizar sus gobiernos y suplir, de ese modo, la carencia de equipos gubernamentales y de organizaciones políticas de apoyo.

El fujimorismo trascendió las ambiciones y caprichos de un caudillo, siendo además la expresión de una sociedad en crisis de representación y de gobernabilidad en una etapa de cambios neoliberales en la economía y el Estado. Bernal (2003) argumenta que la eficacia como principio político y el pragmatismo fueron invocados por el régimen para intervenir en las instituciones y favorecer la concentración del poder. La transición democrática no se vislumbró claramente desde la segunda reelección presidencial. Ello porque ni las fuerzas de oposición ni la sociedad civil, pese a que la cuestionaban, planteaban la reelección como una ocasión para impulsar la transición; al contrario, se presentaban a los comicios como si se tratara de suceder a un régimen democrático normal. Sólo se dieron cuenta que estaban frente a un régimen autocrático cuando sus partidarios se mostraron decididos a reelegirlo, violando todas las reglas de un proceso libre y competitivo.

Se ha catalogado al régimen fujimorista como una democracia plebiscitaria (López, 2003), al ser éste un régimen civil-militar que concentraba –funcional y territorialmente- el poder y el presupuesto en el Ejecutivo, la cúpula militar y el SIN, subordinando a las otras ramas del Poder Público; con un pluralismo limitado y tendencia al protagonismo único que surgió de la crisis de los partidos; que estimula la despolitización de la población por un lado, y la participación plebiscitaria por el otro.

El pragmatismo y la desconfianza de toda ideología constituyeron la bandera del régimen, lo cual no significaba que sus socios tecnócratas no estuvieran muy comprometidos con los principios neoliberales; y finalmente no era transparente en sus decisiones, ni se asentaba en normas estables ni aceptaba la rendición de cuentas.

La dificultad de la transición peruana del 2000-2001 no ha escapado -ni escapa- a los temores a la sanción por los crímenes y los robos, ni a la sacralización del modelo económico neoliberal. El manejo de la deuda externa y las privatizaciones dieron origen a nuevas formas de corrupción que coexisten con las provenientes del asalto al fisco y el narcotráfico.

El proceso de la transición

Cuando el régimen autoritario en su conjunto o cualquiera de sus características comienza su transformación, surge la transición. Hay dos opiniones sobre esto: a) la transición se inició el 9 de abril del 2000, fecha de la primera vuelta en que se estableció un equilibrio de fuerzas entre la oposición que buscaba la transición democrática y el gobierno que quería la continuidad en el poder; con el paso a la segunda vuelta, se resquebrajó la coalición social y política del fujimorismo; y b) la transición fue propiciada el 16 de septiembre del 2000, cuando Fujimori decidió recortar el mandato ante el escándalo de la corrupción para formar su mayoría parlamentaria. Fujimori planteó su retiro tras la ruptura de la coalición civil-militar. Todos estaban de acuerdo -incluido Fujimori- en el recorte del poder y en convocar a elecciones generales; los únicos que aún se resistían eran los miembros de la cúpula militar. Desde el punto de vista de este estudio, la transición se inició el 9 de abril del 2000 porque es a partir de ésta fecha se presentan los sucesos que concluyen con la huida de Fujimori y el colapso del régimen, y la asunción de Valentín Paniagua como Presidente de la transición en el Perú. A continuación se describe los aspectos centrales del proceso de transición.

La inexistencia de un sistema de partidos se constituyó en una dificultad para salir del gobierno autoritario, esto como consecuencia de la crisis y colapso de los mismos. El papel de los partidos es crucial en la etapa de democratización. A diferencia de la transición del ochenta, la transición del 2000 presentaba problemas de corrupción y de violación de derechos humanos, pero no existían los partidos que pudieran negociar una

salida política a esos problemas. No obstante, los actores políticos jugaron un papel relevante en la etapa de negociación frecuentemente entrampada por las fuerzas del gobierno.

La transición fue considerada como mixta, en ella intervinieron actores externos y actores internos; no obstante, es difícil establecer el peso de cada uno de estos actores en la transición. La emergencia de una candidatura vigorosa de oposición y la movilización de los ciudadanos y la sociedad civil no hubieran logrado la eficacia que tuvieron si los actores externos no hubiesen apoyado y apostado al proceso de transición.

A medida que las candidaturas de Andrade y Castañeda se hundían, crecía la candidatura de Alejandro Toledo. Entonces, el SIN y el gobierno buscaron destruirlo de la misma forma que lo habían hecho con Andrade y Castañeda, pero no tuvieron oportunidad para hacerlo ni obtuvieron eco en sectores amplios de la ciudadanía. Toledo apareció así como el líder de la oposición en las encuestas de opinión y en las calles. Con su pase a la segunda vuelta, Toledo fue confirmado como el líder de toda la oposición. Él ha contribuido a la transición democrática con tres acontecimientos decisivos: la abstención de la segunda vuelta, la convocatoria y organización de la Marcha de los Cuatro Suyos,¹⁴ y el llamado a los ciudadanos a ocupar las calles y las plazas públicas como el escenario más importante de la transición.¹⁵ Fujimori fue el candidato único de unas cuestionadas elecciones que la OEA y las principales instituciones de supervisión electoral se negaron a observar.

Siguiendo a López (2003), de la movilización al colapso del fujimorismo, hay varias etapas de la transición, distinguiendo principalmente: 1) *la movilización* (del 9 de abril al 28 de julio), al no lograrse las condiciones para unas elecciones libres, justas y competitivas para la segunda vuelta pese a la presión externa, se desplegaron grandes movilizaciones de ciudadanos de la sociedad civil y de la oposición unificada contra el

¹⁴ La Marcha de los Cuatro Suyos, donde se convocó a la población de todo el Perú a marchar hacia Lima y evitar la Juramentación de Fujimori como Presidente Constitucional, se llevó a cabo el 28 de abril de 2000. La denominación *suyo* en quechua significa región, así los Incas dividieron su territorio en cuatro suyos.

¹⁵ Ello probablemente como respuesta al secuestro de la televisión abierta por el gobierno. Además de las calles y plazas públicas, los escenarios de la transición fueron la mesa de negociación de la OEA y el Congreso.

régimen que buscaba perpetuarse en el poder; 2) *la negociación entrampada* (del 28 de julio al 16 de septiembre), como el diálogo promovido por la OEA buscaba democratizar al régimen, la oposición entendió que las negociaciones conducirían a nuevas elecciones; de allí que el gobierno las obstaculizase; 3) *el desmoronamiento* (del 16 de septiembre al 19 de noviembre), el video Kouri-Montesinos destrabó la negociación, pero al mismo tiempo abrió las puertas a la crisis Terminal. Con la fractura de la coalición gobernante y la desactivación del SIN, Montesinos sale del país; el retorno inconsulto de Montesinos de Panamá al Perú, la fuerza de la propaganda y la acción de la DEA y la CIA contra Montesinos hicieron que el régimen fujimorista se desmoronara; y 4) *la democratización* (19 de noviembre al 9 de abril del 2001) es el periodo de la organización de nuevas elecciones, del desmontaje lento del régimen autoritario, de la puesta en marcha de un gobierno de transición, de la constitucionalidad del Estado, del encarcelamiento de los corruptos, del establecimiento de la neutralidad estatal y de la administración de la crisis heredada.

El gobierno de transición

La transición implicó pasar de una coalición civil-militar al gobierno de la oposición en un inicio, y al gobierno institucional una vez que se organizaron elecciones competitivas. De acuerdo con López (2003), implicó transitar de tres estructuras de decisión (Fujimori, la tecnoburocracia del Ministerio de Economía y Finanzas, y el SIN con la cúpula militar) a una estructura difusa de decisión: el presidente Paniagua y el gabinete no lograron construir un organismo máximo de dirección y de decisión política. Como lo plantea Bernal (2003), desde el desplome de una dictadura a la consolidación democrática hay un periodo de tránsito difícil que se define por las decisiones políticas del gobernante. Sin embargo, con la transición, se pasó de unas políticas intersectoriales parciales del gobierno de Fujimori a políticas intersectoriales generales y a políticas sectoriales bajo la dirección de ministros autónomos.

Con la transición, se tuvo que enfrentar la herencia autoritaria basada en una estructura autoritaria y centralista de poder y de decisiones, con una corrupción generalizada organizada desde el poder, una débil institucionalidad y organización del Estado y sus recursos en función del autoritarismo. Por otro lado, la transición también enfrentó la recesión, problemas para el pago de la deuda y problemas de gestión, y el neopopulismo en política social y la parcialidad del Estado.

El gobierno de transición se fijó como objetivos: 1) establecer niveles eficientes de coordinación intersectorial del Ejecutivo, 2) impulsar la descentralización del Estado en diálogo con la sociedad civil, 3) luchar contra la corrupción y establecer la transferencia en la gestión, 4) reactivar la inversión nacional y extranjera, promoviendo la estabilidad macroeconómica, y 5) garantizar la transparencia electoral y neutralidad estatal en la definición de las políticas y de gestión.

Es importante destacar el esfuerzo del gobierno de transición principalmente en la institucionalización, democratización y descentralización de las organizaciones estatales y de las decisiones. Se ha pasado de una política de coordinación intersectorial parcial a una política de coordinación intersectorial general, impulsada desde la Presidencia del Consejo de Ministros: se fomentó asimismo el desarrollo de políticas sectoriales y en algunos ministerios se realizó una redefinición estratégica.

Dammert (2003) afirma que el tema clave de la transición es resolver la cuestión de representación de la voluntad de los ciudadanos en el sistema político, en especial, la representación de los ciudadanos que habitan en los distintos territorios; argumenta que uno de los factores decisivos de la caída del régimen fue el derrumbe de cómo en que se organizó la expropiación sistemática de la voluntad popular en formas espurias de representación y elección. Para el autor, el movimiento descentralizador fue fuerte en ciudades, distritos y provincias del interior del país, y desbordó los estrechos marcos normativos, construyéndose liderazgos fuera de los cánones impuestos desde el gobierno.

De ahí que las elecciones al Congreso unicameral se realizaran el año 2001, bajo la modalidad de distrito electoral múltiple, de base departamental, era importante para que las fuerzas descentralizadoras emergentes puedan no sólo renovar la representación política, sino también otorgar un impulso decisivo a la reforma del Estado en la transición hacia un nuevo régimen.

En síntesis, el gobierno de transición se encarga de crear el ambiente propicio para la consolidación del gobierno democrático en el Perú, que impulsa la política de descentralización del país.

1.2. La política de descentralización actual del Perú

Después de la caída de Fujimori, a finales del 2001, Perú ingresa a una etapa de transición democrática con Valentín Paniagua, quien convocó a elecciones que fueron ganadas por Alejandro Toledo, presidente en funciones. Éste retoma el proceso de descentralización, con elecciones regionales en noviembre de 2002, instalándose los 25 gobiernos departamentales el 1 de enero de 2003.

En las elecciones del 2001, Toledo nuevamente levantó la bandera de la descentralización como bandera de campaña¹⁶, con mayor énfasis que en las elecciones del 2000. Como acota Zas Friz (2004), esta vez tuvo como principal adversario a Alan García, quien también ofreció un discurso descentralizador. Finalmente, Toledo fue electo y su promesa electoral quedó empeñada. Un segundo paso fue convocar el 28 de julio de 2001, fecha de la toma de mando, a elecciones de gobiernos regionales para el 2002. La convocatoria a elecciones regionales es vista como un grueso error de cálculo del presidente y de su equipo técnico. Este apresuramiento se puede explicar por dos razones: primero, por la sombra del proceso de descentralización llevado a cabo por el APRA, ya que para Toledo no hacerlo significaba un retroceso; y segundo, por el ciclo electoral, los comicios debían ser pronto para evitar que se dieran en un contexto de caída de popularidad del gobierno, como consecuencia del desgaste por el ejercicio del poder.

Los resultados de las elecciones regionales confirman lo antes mencionado: de los 25 presidentes regionales electos, la alianza gubernamental Perú Posible-Frente Independiente Moralizador sólo obtuvo dos presidentes regionales, el APRA obtuvo 12 y los 11 presidentes regionales restantes representaban a alianzas de movimientos independientes con partidos políticos de centro-izquierda y centro-derecha. Algunos de estos presidentes eran cercanos a la alianza gubernamental (ONPE, elecciones regionales 2002). De esta manera, las elecciones subnacionales no concurrentes con las de las autoridades nacionales propiciaron que la descentralización se implementara en el contexto de un gobierno dividido vertical.

¹⁶ Comisión Andina de Juristas (2003)

En consecuencia, el gobierno nacional debe adaptar el marco normativo con miras a hacerlo funcional a los diversos gobiernos subnacionales y para que las entidades desconcentradas, como diversos sectores ministeriales, actúen con apertura en la transferencia de competencias a los recientes gobiernos regionales, buscando coordinar esfuerzos de ambos niveles de gobierno para el logro de la implementación de esta política.

El marco normativo de la descentralización

El texto original de la Constitución de 1993 sancionaba en sus disposiciones transitorias la situación real, es decir, la ausencia de gobiernos regionales y la existencia de los CTAR como instancias desconcentradas del Poder Ejecutivo.

La Constitución reconocía además la autonomía política de las regiones, conjuntamente con la autonomía administrativa y económica, expresando que a las regiones les corresponde dentro de su jurisdicción la coordinación y ejecución de ciertos planes y programas socioeconómicos. Como se aprecia en el cuadro N° 3, se omitía explicar la naturaleza jurídica y política de la región: si se trataba de un gobierno en el nivel intermedio o sólo de una instancia desconcentrada del gobierno nacional. Esta contradicción se agravaba al reconocer que las regiones tenían un presidente electo (Zas Friz, 2004). En cuanto a la forma en que se constituían las regiones, aparece la circunscripción departamental. La constitución de las regiones se haría por la iniciativa y por el mandato de las poblaciones de uno o más departamentos colindantes mediante referendo.

Como se aprecia en el cuadro antes mencionada, los órganos de la región son Presidente y un Consejo de Coordinación Regional. Ello sin otorgar a las regiones expresamente facultades normativas, ni siquiera con carácter de iniciativa legal.

Con el objetivo de cumplir con el mandato de campaña, se realiza una serie de reformas a la Constitución, además de promulgar nuevas leyes orgánicas que tenían como objetivo las elecciones regionales del 2002, cuyos aspectos relevantes ahora se enuncian.

El cuadro N° 3 describe a la reforma constitucional (Ley N° 27680 [6 de marzo del 2002]), donde se reconoce que el nivel de Gobierno Regional se asienta en las regiones y en los departamentos y el nivel de Gobierno Local se asienta en las provincias, los distritos y centros poblados. Asimismo, se resalta la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

El Presidente es elegido conjuntamente con un Vicepresidente (órgano ejecutivo) por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años, y puede ser reelegido. Los miembros del Consejo Regional (órgano legislativo y fiscalizador) son elegidos en la misma forma y por igual periodo. El mandato de dichas autoridades es revocable e irrenunciable, conforme a ley. El Consejo de Coordinación Regional (órgano Consultivo) integrado por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil.

Cuadro N° 3
Marco normativo de la descentralización

Constitución 1993	Reforma constitucional, Ley N° 27680	Ley de bases de descentralización, Ley No 27783	Ley orgánica de gobiernos regionales Ley N° 27902
Incorporación del término región y los CTAR.	Niveles de gobierno: local, regional y nacional.	Preferencia del interés público en la acción de todos los niveles de gobierno.	Concordancia de las políticas y funciones del gobierno regional y las políticas sectoriales.
Ausencia de explicación sobre la naturaleza jurídica y política de regiones.	Reconocimiento de la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.	Definición de autonomía y la presentación de sus dimensiones; las competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales.	Mención de cuáles son los recursos de los gobiernos regionales.
Órganos de la región: Presidente, Consejo de Coordinación Regional.	Órganos de Gobierno: Presidente, Consejo Regional, Consejo de Coordinación Regional.	Normas técnicas de servicios y bienes públicos, sistemas administrativos nacionales. Criterios: asignación y transferencia de competencia. Tribunal Constitucional.	Desarrollo normativo del Fondo Intergubernamental de Descentralización. Implementación de las medidas en materia económica y financiera para lograr la sostenibilidad fiscal.

Fuente: elaboración propia en base a normas legales de la descentralización.

Esta reforma a la Constitución de 1993 dio lugar a la aprobación y promulgación de la Ley de elecciones regionales, (Ley No 27683 [15 de marzo 2002]), la Ley de bases de

la descentralización, (Ley No 27783 [LBD, julio del 2002]), y, acto seguido, las elecciones subnacionales del 17 de noviembre de 2002. Es importante recordar que la elección de los gobiernos regionales fue acelerada, marcada por las presiones de los actores políticos que participaron de la contienda electoral, del 2001, exigiendo cumplir con el mandato de campaña, al ser la descentralización el punto central en la propuesta de los principales candidatos en la elección del 2001 (Comisión Andina de Juristas, 2001).

Observamos en la Cuadro N° 3 que la Ley de bases de descentralización aborda todos los temas relevantes y necesarios para configurar un marco normativo general dentro del cual se pueda inscribir un adecuado proceso de descentralización. Destacan la preferencia del interés público en la acción de todos los niveles de gobierno, la definición de autonomía y la presentación de sus dimensiones, la protección de las competencias exclusivas de los gobiernos subnacionales, la obligatoriedad de las normas técnicas referida a los servicios y bienes públicos y los sistemas administrativos nacionales, la definición de los tipos de competencias (exclusivas compartidas y delegables), la determinación de los criterios para la asignación y transferencia de competencia, la remisión de la determinación de las funciones de materias de competencia a las respectivas leyes orgánicas (del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades), y el reconocimiento del Tribunal Constitucional como la instancia de resolución de conflictos entre los distintos niveles de gobierno.

Siguiendo a Zas Friz (2004), especial atención merecen los criterios para la asignación y transferencia de competencias: tales criterios son la subsidiariedad, la selectividad y la proporcionalidad, la provisión y la concurrencia. Asimismo, se establece la aplicación de otros criterios tales como las externalidades de ámbito nacional, regional o local, así como la consideración de las economías de escala. Otro tema fundamental es la creación de la entidad rectora del proceso de descentralización: el Consejo Nacional de Descentralización (CND). También destaca un conjunto de mecanismos de participación ciudadana, los planes de desarrollo y presupuesto participativo, las competencias exclusivas y compartidas del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, y señala los bienes y rentas de los gobiernos regionales.

La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867 (LOGR) como apreciamos en el cuadro N° 3, no desarrolló en su texto original la concordancia de las políticas y funciones del gobierno regional y las políticas sectoriales, incluyendo la jerarquización de activos, empresas y proyectos del Estado, ni indicó cuáles eran los recursos de los gobiernos regionales. Tampoco desarrollaba normativamente el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, ni la implementación de las medidas temporales y extraordinarias en materia económica y financiera para lograr la sostenibilidad fiscal del proyecto de descentralización, ni regulaba el régimen de las direcciones regionales sectoriales. La Ley N° 27902 introdujo las modificaciones a la Ley N° 27867, con el fin de regular la participación de los alcaldes y los participantes de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional y de resolver los vacíos existentes en el texto original de la LOGR.

Diseño institucional de la descentralización del Perú

El modelo de organización territorial del poder estatal presente en la Constitución reformada reconoce los elementos constitutivos de toda autonomía política. De tal manera que el modelo para los gobiernos subnacionales planteado por la normatividad vigente es el de una organización estatal regional y no federal. Estas entidades irán incrementando su autonomía gradualmente, en función de su desarrollo y el cumplimiento de las etapas del proceso de descentralización (Zas Friz, 2004).

Para la Ley de reforma constitucional, la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. La Ley señala que la implementación de esta política se realiza por etapas, es decir, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Se plantea asimismo que los poderes del Estado y los organismos autónomos, así como el presupuesto de la República, se descentralicen de acuerdo a ley.

La Ley de bases de la descentralización destaca los principios generales (artículo 4°) y los principios específicos de la descentralización fiscal (artículo 5°). Los principios generales señalados por la Ley son la permanencia, el dinamismo, la irreversibilidad, el

carácter democrático del proceso, la integralidad, la subsidiaridad y la gradualidad. Todos estos principios están entrelazados y son la expresión de un mismo proceso de descentralización, y estarían asegurando la implementación adecuada de esta política.

Al definirse el proceso de descentralización como permanente, se asume que este proceso no concluirá y que su desarrollo será consecutivo de la futura organización estatal peruana. El dinamismo del proceso está ligado a su permanencia y su gradualidad. La continuidad de un proceso implica la acción dinámica de los tres niveles de gobierno con la participación de la sociedad civil, residiendo aquí la integralidad del proceso de descentralización. Este, a su vez, tiene un carácter democrático, al ser un proceso de distribución territorial del poder.

Cuadro N° 4
Etapas de la descentralización del Perú

Etapas	Aspecto
Etapa preparatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación de marco normativo. - Prevé implementación de descentralización.
Primera Etapa	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación y organización de gobiernos regionales. - Transferencia de activos-pasivos de CTAR a regiones. - Capacitación y asistencia técnica.
Segunda Etapa	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de proceso de descentralización: conformación de regiones.
Tercera Etapa	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de competencias sectoriales: transferencia de las funciones: diversos sectores a excepción de educación y salud.
Cuarta Etapa	<ul style="list-style-type: none"> - Transferencia de competencias de educación y salud.

Fuente: elaboración propia en base a Ley de Bases de Descentralización, Ley No 27783.

Los objetivos de la descentralización, según la LBD, se enfocan en el aspecto político, social, económico, administrativo y ambiental. Los objetivos relacionados al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales son: a) unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal; y b) asignación de competencias que evite la innecesaria duplicación de funciones y recursos, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios. La LBD prevé el proceso de transferencia de competencias en etapas, tal como se muestra en el Cuadro N° 4. El Cuadro N° 4 nos describe la implementación gradual de la

descentralización, buscando que los gobiernos regionales desarrollen capacidades para la gestión de las nuevas funciones y competencias.

Entre los principios específicos de la descentralización fiscal, la LBD considera: a) competencias claramente definidas; b) transparencia y predictibilidad; c) neutralidad en la transferencia de recursos; d) endeudamiento público externo y; e) responsabilidad fiscal.

La Ley orgánica de gobiernos regionales reconoce principios rectores de las políticas y la gestión regionales.¹⁷ Igualmente, se prevé que estos principios serán evaluados por los sectores y el CND en el informe anual que presente cada región.

Tras la legislación de 2002, la LBD creaba un órgano encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización, el Consejo Nacional de Descentralización (CND), organismo independiente y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y con pliego presupuestario.

El CND como un organismo intergubernamental está conformado por un representante del Presidente de la República, que presidirá el CND y tiene el rango y condición de Ministro de Estado; dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros; dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas; dos representantes de los gobiernos regionales; un representante de los gobiernos locales provinciales; y un representante de los gobiernos locales distritales. El propósito de esta composición del CND fue contar con igual número de representantes del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales, y que el representante del Presidente de la República actuara como promotor de consenso.

La adscripción del CND a la Presidencia del Consejo de Ministros no implica que sea un órgano descentralizado de aquel organismo. El CND es autónomo para ejercer todas las materias de competencia y funciones¹⁸ que el ordenamiento legal le reconoce.

¹⁷ Principios: la participación, la transparencia, la gestión moderna y la rendición de cuentas, la inclusión, la eficacia, la eficiencia, la equidad, la sostenibilidad, la imparcialidad y neutralidad, la subsidiaridad, la concordancia de las políticas regionales, la especialización en las funciones de gobierno, la competitividad y la integración

Resumen. En el Perú la descentralización ha sido intentada varias veces, desde el marco normativo. Sin embargo, estos procesos han terminado en mayor centralización o simplemente no se aplicaron. La experiencia más clara de descentralización que vivió el país fue la de 1989 a 1992. La característica principal de esta experiencia es que se orienta al nivel intermedio, es decir, a la conformación de regiones. Frenada por el gobierno de Fujimori, que significó un retroceso en la descentralización. Tras la caída del régimen de Fujimori se instala el gobierno de transición que impulsó el interés descentralizador. La actual política de descentralización se inicia respondiendo a una promesa de campaña electoral, su característica fundamental es la orientación hacia el nivel intermedio (región). El diseño y promulgación del marco normativo de la actual política de descentralización tiene como principal característica el apresuramiento.

¹⁸ Las funciones del CND son: conducir, ejecutar, monitorear y evaluar la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales; capacitar y preparar en gestión y gerencia pública a nivel regional y municipal; coordinar los planes de desarrollo nacional, regional y local; coordinar y articular políticas y planes de gestión descentralizada; brindar asistencia técnica y financiera no reembolsable en materia de inversiones y concesiones, en coordinación con los organismos especializados del Gobierno Nacional; desarrollar y conducir un sistema de información para el proceso de descentralización; y promover la integración regional y su fortalecimiento.

CAPITULO 2

ACREDITACIÓN Y TRANSFERENCIA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES DEL PLAN ANUAL 2004

El capítulo se refiere al proceso seguido por todos los actores del sistema de acreditación para hacer efectivo el Plan Anual de Transferencia 2004. Se busca analizar el proceso seguido por los gobiernos regionales para obtener la acreditación de la transferencia de funciones y competencias contenidas en el Plan Anual 2004. Asimismo, comprender que la ejecución de dicho proceso implica una serie de dificultades que hace peculiar la implementación de esta política de Estado en el Perú.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primer apartado, se estudia el sistema de acreditación y sus principales características. La segunda parte se centra en cómo se llevó a cabo la acreditación de los gobiernos regionales del Plan anual 2004. En el tercer punto se hace un análisis de los requisitos generales y específicos que deben cumplir cada gobierno regional para obtener la acreditación. Finalmente, se hace una breve revisión de cómo ha avanzado el proceso de transferencia a los gobiernos regionales.

2.1 El sistema de acreditación para la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales

Entendiendo la descentralización como política de Estado¹⁹, su implementación se plantea sobre la base de principios generales reconocidos en su marco normativo, como son: permanente, dinámica, irreversible, democrática, integral, subsidiaria y gradual.

El artículo 188 de la Constitución establece que “el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.” En este sentido, el Sistema de

¹⁹ Involucra a todos los poderes del Estado a todos los niveles de gobierno y sus diferentes órganos autónomos.

Acreditación determina los criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos.

Así, el artículo 4° de Ley de bases de descentralización (LBD) considera la subsidiaridad uno de los principios de la descentralización, por lo cual la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno debe ser equilibrada y adecuada a la mejor prestación del servicio del Estado a la comunidad. La misma norma en el literal b) del artículo 14°, establece como criterio para la asignación y transferencia de competencias la selectividad y la proporcionalidad, la transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos objetivos.

Por otro lado, el artículo 85° de la Ley orgánica de gobiernos regionales (LOGR) señala que el sistema de acreditación de los gobiernos regionales es regulado por ley, con votación calificada, sobre la propuesta técnica elaborada por el CND.

A fin de garantizar la transferencia de competencias, funciones, atribuciones y recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, y optimizar la calidad de los servicios públicos, la ley de Sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales (Ley N° 28273 [8 de julio del 2004]), y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 080-2004-PCM (15 de noviembre del 2004), determina la finalidad del sistema, la responsabilidad de sus integrantes y el desarrollo del proceso de acreditación para la transferencias de competencias sectoriales de los gobiernos regionales y locales. Para la transferencia de las competencias sectoriales del Plan Anual 2004, el CND emitió la Resolución Presidencial N° 012-CND-P-2005.

El sistema de acreditación es definido como el conjunto de acciones de capacitación, asistencia técnica, criterios, instrumentos, procedimientos y normas necesarias para determinar la capacidad de gestión efectiva de los gobiernos regionales y locales, recibir y ejercer las funciones materia de transferencia. Consiste en la determinación de la procedencia o improcedencia para que a un gobierno local se le transfieran funciones sectoriales. Las funciones deberán ser previamente solicitadas y estar contenidas en el

plan anual. Lo mencionado, es recogido en los objetivos del Sistema de Acreditación²⁰ (Defensoría del Pueblo, 2005).

El Sistema de Acreditación está integrado por: El gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, y el Consejo Nacional de Descentralización, cada uno de los integrantes de este sistema tiene sus responsabilidades.

El gobierno nacional interviene a través de cada uno de sus sectores, que tienen como facultad proponer los planes de transferencias sectoriales de mediano plazo, los planes anuales de transferencia de competencias sectoriales y transferir funciones a los gobiernos regionales y locales.

Los gobiernos regionales y locales son los niveles de gobierno que recibirán las funciones y competencias que les transfiera el gobierno nacional. Tiene como responsabilidades: solicitar la transferencia de competencia, desarrollar capacidades de gestión para asumir las competencias, funciones, atribuciones y recursos transferidos; recibir las competencias, funciones, atribuciones y recursos transferidas de acuerdo a los planes anuales y a su capacidad de gestión.

El CND, según la LBD, tiene a su cargo la conducción y coordinación del proceso de descentralización, debiendo: a) elaborar con los sectores y los gobiernos regionales y locales, los términos de referencia para el diseño de la metodología, indicadores, líneas de base y demás instrumentos necesarios para la transferencia de competencias; b) certificar directamente la acreditación; c) establecer en coordinación con el gobierno nacional los requisitos de cada una de las funciones a transferirse; d) elaborar y emitir las directivas que faciliten y hagan operativo el proceso de transferencia; e) resolver las controversias que se produzcan durante el proceso de transferencias; y f) financiar el proceso de acreditación.

²⁰ Los objetivos del Sistema de Acreditación son: a) acreditar la existencia de capacidades de gestión efectiva de los gobiernos regionales y locales, para asumir competencias, funciones y recursos; consolidar y ordenar el proceso de descentralización y modernización de la gestión del Estado de manera transparente y técnica; implementar un sistema de información para la gestión pública descentralizada; b) certificar el efectivo funcionamiento de las juntas de coordinación interregional entre gobiernos regionales para la conformación de regiones y la materialización de acuerdos macroregionales.

Otro aspecto central en el sistema de acreditación son los planes de transferencia: el plan de transferencia sectorial de mediano plazo, el plan sectorial y el plan anual.

El plan de mediano plazo es quinquenal, elaborado y aprobado por el CND con base en las propuestas de transferencia de competencias que hacen los sectores, previa coordinación con los gobiernos regionales y locales, y tomando en cuenta las solicitudes de transferencia de los gobiernos regionales y locales, que fueron coordinadas con los sectores. Este plan es referencial.

El plan sectorial es el plan anual de transferencia que presenta cada sector del gobierno nacional. Este plan debe contener: la identificación de las funciones que se propone transferir, el cronograma de ejecución de las mismas, la situación de las funciones que se propone transferir, la propuesta de los requisitos generales y específicos, y los indicadores de gestión de cada función a ser transferida.

El plan anual es elaborado por el CND, partiendo de la articulación de los planes sectoriales, siendo aprobado por el Consejo de Ministros mediante decreto supremo a más tardar el 6 de abril de cada año. El plan debe contener: a) las funciones sectoriales, personal, acervo documentario, recursos presupuestarios y bienes materia de transferencia; b) los requisitos generales y específicos y los indicadores de gestión que los gobiernos regionales y locales deberán cumplir para lograr su acreditación; y c) el cronograma detallado del proceso de transferencia de los sectores hacia los gobiernos regionales y locales.

Para el éxito del sistema de acreditación, se requiere de la concertación y la voluntad política de los diversos actores inmersos en el proceso de transferencia. La acreditación se inicia con la aprobación del plan anual de transferencia y concluye con la realización de la transferencia de competencias.²¹

²¹ De acuerdo con la Ley del sistema de acreditación y su reglamento, el desarrollo del proceso es el siguiente: a) presentación de las solicitudes de transferencia de los gobiernos regionales y locales, haciendo mención expresa de las funciones sectoriales que se solicitan. Las solicitudes deberán presentarse a partir de la aprobación del plan anual; b) suscripción de convenios de capacitación y asistencia técnica entre gobiernos regionales y locales con los sectores y el CND, respecto a cada función a ser transferida hasta el último día útil del mes de abril; c) certificación del CND o las entidades certificadoras, de cada función sectorial a transferir de agosto a septiembre; d) acreditación por parte del CND de gobiernos regionales y locales que cumplan con la certificación hasta el último día hábil del mes de octubre; e) resolución de controversia que se interpongan ante el CND. Durante el mes de noviembre;

El proceso de certificación de los requisitos para obtener las funciones o competencias del Plan Anual 2004, acreditados por el CND, fue realizado por terceros previo concurso público, conforme a la Ley del sistema de acreditación y su reglamento. Estos organismos evaluadores podían ser universidades, organismos no gubernamentales, grupos consultores, etc. La acreditación de los gobiernos regionales se basa en requisitos generales y específicos e indicadores de gestión. Los requisitos generales constituyen la primera fase de evaluación a los gobiernos regionales para acreditar las funciones y competencias a que se postulan en cada plan anual de transferencia.

Además de los requisitos generales, el proceso de certificación para obtener la transferencia de funciones y competencias sectoriales requería del cumplimiento de un conjunto de requisitos específicos que cada uno de los gobiernos regionales debía cumplir. Los requisitos a cumplir son elaborados a partir de los criterios establecidos, según el Decreto Supremo N° 080-2004-PCM.²² Por otro lado, los indicadores de gestión que cada sector propone por cada función transferida y que permiten evaluar la capacidad de gestión están contenidos en el plan anual y deben establecerse en base a criterios.²³

En resumen, el sistema de acreditación se refiere al proceso a seguir los gobiernos regionales y locales para obtener la transferencia de funciones y competencias que ofrece el gobierno central a través de los diversos sectores en cada plan de transferencias.

2.2. La acreditación a los gobiernos regionales: Plan Anual 2004

y f) transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales. A partir del 1 de enero del año siguiente.

²² Criterios para elaborar los requisitos específicos que deben cumplir los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones: a) la formación y capacitación de los recursos humanos, con relación a las funciones materia de transferencia; b) la implementación de la infraestructura necesaria para asegurar el desarrollo de las funciones y competencias a ser transferidas; y c) la normatividad administrativa en términos de organización que permita la ejecución de las funciones objeto de transferencia para el ejercicio pleno de las competencias.

²³ Criterios para la elaboración de indicadores de gestión de los gobiernos regionales: i) gestión de los servicios que se van a proveer a la población (cobertura, calidad y costos); ii) gestión interna, referida a los procedimientos administrativos internos; iii) fiscales, compuestos por variables económicas y financieras; iv) competitividad y desarrollo económico; v) participación ciudadana; vi) acceso a la información y transparencia en la gestión; y vii) compatibilización de los planes de desarrollo regionales con las políticas nacionales de desarrollo.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sustentada en la LBD, estableció un conjunto de reglas para el ordenamiento, saneamiento y entrega de los activos y pasivos, además del patrimonio de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), para los gobiernos regionales. Hacia el 2006, la entrega y recepción ya se ha ejecutado en todos los gobiernos regionales.

El proceso de transferencia del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales se inició el año 2003, con el Decreto Supremo N° 036-2003-PCM, que aprueba el “Cronograma de Transferencia para el año 2003, a los gobiernos regionales y locales, de los Fondos y Proyectos sociales, Programas Sociales de lucha contra la Pobreza, y Proyectos de Inversión en Infraestructura Productiva de Alcance Regional.” Para la transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales y locales, la LBD y la Ley orgánica de gobiernos regionales (LOGR) establecieron que la transferencia se haría en función de sus capacidades de gestión. Para cumplir con este objetivo, el CND estableció unos mecanismos de verificación en coordinación con los sectores.

La LBD no estableció plazos de duración a ninguna de las etapas indicadas. Siguiendo a Zas Friz (2004), estos plazos no se consideraron ante la dificultad técnica de prever la oportunidad de que los gobiernos regionales y locales acrediten su capacidad de gestión y asuman las respectivas materias de competencia y recursos. Las etapas eran consecutivas y explícitas. Sin embargo, la LOGR afectó la gradualidad del proceso al establecer en la Cuarta disposición transitoria, complementaria y final, que se iniciaba la transferencia de competencias sectoriales desde el 1 de enero del 2004. Así las etapas se vuelven paralelas y no consecutivas.

El Plan anual de Transferencia de Fondos y Proyectos Sociales, Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza y Programas de Inversión de Infraestructura Productiva de Alcance Regional y de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales del Año 2004 (Plan anual 2004), fue aprobado mediante Decreto Supremo 038-2004-PCM (11 de mayo del 2004). Con relación a las competencias sectoriales, este Plan incluyó a los sectores productivos como son: agricultura, comercio exterior, energía y minas y producción. El mencionado Decreto señaló que para normar y hacer operativa la transferencia de funciones del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales, era necesaria la aprobación por parte del Congreso de la República de la Ley del

sistema de acreditación. Las funciones ofrecidas por cada uno de los sectores en el Plan Anual 2004 para ser transferidas a cada uno de los gobiernos regionales fueron 63²⁴ en total, tal como se muestra en cuadro N° 5.

Respecto a las funciones y competencias a transferir, se observa que los sectores con mayor número de aquéllas son: Artesanía y Turismo, situación inversa al Sector de Energía y a lo correspondiente a Administración de terrenos del Estado. Las funciones específicas a ser transferidas a los gobiernos regionales indicadas en el Plan Anual 2004, se detallan en el anexo No 01.

La Ley del Sistema de Acreditación, Ley N° 28273, se aprobó el 8 de julio del 2004 y su Reglamento el 15 de noviembre del mismo año. La Primera Disposición Transitoria del referido Reglamento estableció que el CND debía regular un proceso de acreditación especial para la transferencia de competencias sectoriales contenidas en el Plan anual 2004 y precisó que dicho proceso no debía desarrollarse en un plazo que exceda el 31 de marzo de 2005.

Cuadro N° 5

Número de funciones y competencias por sector- 2004

Sector que transfiere	N° de funciones
Turismo	18
Artesanía	12
Pesquería	7
Industria	7
Comercio	5
Agricultura	4
Mijnería	4
Energía	3
Administración de terrenos del Estado	3
Total	63

Fuente: Plan Transferencia 2004.

Los plazos fueron cortos. El 8 de febrero de 2005 se publicó la Resolución Presidencial N° 012-CND-P-2005, que reguló el proceso de acreditación para la transferencia de

²⁴ La mayoría de los gobiernos regionales es contemplada en este número de funciones y competencias a acreditar; no obstante, a algunos se les está considerando 64 funciones y competencias, es decir, se los otorgaría una función adicional que corresponde al sector Energía y Minas, tales como el Cusco, La Libertad, Arequipa.

competencias sectoriales contenidas en el Plan anual 2004. La citada norma no consideró la presentación de la solicitud de transferencia, tal como lo refiere el inciso a) del artículo 9º del reglamento del sistema de acreditación, es decir, no constituía una etapa o requisito. Se pasa por alto la decisión de los gobiernos regionales de solicitar o no las funciones sectoriales contenidas en el Plan anual 2004, aquéllos tácitamente fueron obligados al proceso de acreditación para asumir las competencias previstas. Así mismo, la mencionada resolución dispuso que la capacitación y asistencia técnica se realice a partir de la realización efectiva de las transferencias. De tal manera que esta disposición contradecía a la Ley del Sistema de Acreditación y su Reglamento.

Considerando que el reglamento fue publicado el 16 de noviembre del 2004, el plazo para que los sectores y los gobiernos regionales y locales remitan sus propuestas y solicitudes al CND fue muy breve, más aún si se requiere un muy importante nivel de concertación entre los niveles de gobierno antes de la presentación de las propuestas y solicitudes.

En el Plan Anual 2004 no se encontraban previstos los requisitos específicos, razón por la cual el CND emitió la Resolución Presidencia N° 015-CND-P- 2005, de fecha 28 de febrero de 2005, y aprobó tales requisitos, los indicadores de gestión y los procedimientos de verificación de los requisitos generales aplicables dentro del ciclo del proceso de acreditación. Tal como se describió anteriormente, la Ley del sistema de acreditación y su reglamento normaron la tercerización de la certificación²⁵.

De acuerdo a lo regulado por la Quinta disposición Transitoria de la Ley de Bases de descentralización, concordante con el artículo 28º del Reglamento de la Ley del sistema de acreditación, “Las transferencias de funciones, programas y organismos del Gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, comprende el personal, acervo documentario y los recursos presupuestales correspondientes, que se encuentran directamente vinculados al ejercicio o desarrollo de la función o servicio transferido, incluyendo la titularidad y dominio de los bienes correspondientes”. Asimismo el literal c) del inciso 14.2 del artículo 14 de la misma norma, incluye la provisión como criterio

²⁵ La Ley del Sistema de Acreditación establece dentro del proceso de acreditación, la certificación a los gobiernos regionales respecto al cumplimiento de los requisitos, dicha certificación pueden hacerlo instituciones públicas o privadas inscritas en el padrón de entidades certificadoras ante el CND ó el mismo CND.

para la asignación y transferencia de competencias; de acuerdo a este principio, toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de recursos financieros, técnicos, humanos y materiales directamente vinculados a este servicio transferido, a fin de garantizar su continuidad y eficiencia.

No obstante, conforme a lo advertido en el anexo de la Resolución Presidencial N° 015-CND-P-2005, los requisitos aprobados por el CND estaban directamente vinculados al personal y a los recursos logísticos, lo cual contraviene la LBD, al exigir como requisitos específicos para la transferencia de una función, recursos humanos y materiales, que de acuerdo a la norma, deben ser transferidos conjuntamente con la función²⁶.

Al 31 de marzo del 2005, 16 gobiernos regionales lograron la acreditación para la transferencia de competencias sectoriales contenidas en el Plan anual 2004; mientras se hicieron observaciones a los requisitos en el caso de nueve gobiernos regionales, por lo que no alcanzaron tal acreditación.

La Ley del sistema de acreditación de los gobiernos regionales y locales, y su reglamento, establece en el ciclo del proceso de acreditación una etapa para la resolución de controversias que pudieran suscitarse durante la certificación, mas no prevén una etapa posterior para que los gobiernos regionales y locales puedan subsanar las observaciones formuladas durante dicho proceso.²⁷ Así, los gobiernos regionales que no lograron su acreditación por el incumplimiento de requisitos generales, específicos o indicadores de gestión, en el ciclo del proceso de acreditación anual, tenían que esperar hasta el siguiente proceso de acreditación para solicitar nuevamente funciones pendientes.

Sin embargo, el CND mediante Resolución Presidencial N° 023-CND-P-2005, de fecha 17 de marzo del 2005, reguló el procedimiento a seguir por los gobiernos regionales y locales que no certificaron el cumplimiento de requisitos generales, específicos o

²⁶ Defensoría del Pueblo (2005).

²⁷ El inciso g) del artículo 19° del Reglamento de la ley del sistema de acreditación señala que "El Gobierno Regional o Local que no logre certificación, deberá solicitar durante un ciclo posterior de acreditación la transferencia de las funciones sectoriales pendientes, no pudiendo solicitar la transferencia de nuevas funciones en tanto las pendientes no sean acreditadas (...)."

indicadores de gestión. A través de esta norma se regulan dos aspectos importantes: i) se otorga a los gobiernos regionales locales, que no logren la acreditación en el ciclo del proceso de acreditación anual, un plazo adicional hasta el 15 de julio -15 días antes de iniciarse la etapa de certificación del ciclo del proceso del año siguiente- para subsanar las observaciones formuladas; ii) los gobiernos regionales y locales que no logren la acreditación de funciones en un determinado Sector no quedan impedidos de solicitar, en el ciclo del proceso de acreditación del año siguiente, funciones de otros sectores, en los que sí lograron la acreditación de todas las funciones en el Plan anual correspondiente.

En atención a ello, los gobiernos regionales que no lograron la acreditación de funciones en uno o más sectores no tuvieron que esperar hasta el proceso de acreditación del año siguiente, sino que pudieron subsanar la presentación de observaciones durante el periodo comprendido entre el mes de abril y la primera quincena del mes de julio del 2005.

Al 16 de mayo del 2005, los requisitos generales para certificar la acreditación de la transferencia de funciones de los gobiernos regionales sólo fueron cumplidos por el 70 por ciento de los gobiernos regionales (19 de los 26). Para el 30 de septiembre del 2005, después de concluidos el procesos de subsanación, los 26 gobiernos regionales habían acreditado todos los requisitos generales.

El proceso de acreditación de los gobiernos regionales al Plan anual 2004 fue singular, debido a la regulación especial que se realizó para dicho cometido, las contradicciones en la norma específica para dicho Plan y la norma general, la brevedad de los plazos, entre otros aspectos, lo cual se evidencia en los resultados de la acreditación de los gobiernos regionales para la transferencia de funciones que se exponen a continuación.

El resultado del proceso de acreditación de requisitos específicos de los gobiernos regionales para lograr la transferencia de las funciones y competencias al 30 de mayo del 2005 indica que el 36,8 por ciento de regiones había acreditado menos del 60% de funciones y apenas el 15 por ciento de regiones había acreditado más del 90 por ciento de las funciones. Al 30 de septiembre del 2005, después del proceso de subsanación, un 23 por ciento de regiones había acreditado menos del 60 por ciento de las funciones,

mientras sólo el 26 por ciento de regiones logró hacerlo para el 90 por ciento de las funciones (portal electrónico CND).

2.3 Los requisitos generales y específicos del Plan Anual 2004

La Resolución Presidencial 015-CND-P-2005 establece los requisitos generales y específicos para que cada gobierno regional acredite la capacidad de gestión, que le permita obtener la transferencia de funciones ofrecidas sectorialmente y contenidas en el Plan anual 2004. En este apartado se hace la revisión de los requisitos generales que los gobiernos regionales deben cumplir para la acreditación, focalizándose en aquellos requisitos de mayor dificultad para cumplirlos. El estudio de los requisitos específicos por los gobiernos regionales, y las medidas que se tomaron para hacer efectivo su cumplimiento. Y el desarrollo de la capacitación y concertación en el proceso de transferencia del Plan anual 2004.

La acreditación de los requisitos generales

Los requisitos generales para la acreditación de los gobiernos regionales son: presentación del Plan de desarrollo regional concertado; presentación del Programa de desarrollo institucional (Desarrollo de capacidades humanas), incluidos los planes sectoriales respectivos aprobados conforme a ley; presentación del Plan anual y Presupuesto participativo, correspondiente al año fiscal que se solicita las transferencias sectoriales incluidas en el Plan anual de trabajo; presentación del Plan básico de desarrollo de capacidades institucionales y de gestión, correspondiente con las funciones sectoriales materia de transferencia; presentación de las Actas de instalación y sesiones de los consejos de coordinación regional, en la que se emita opinión consultiva de arreglo; sustentación documentada del cumplimiento de las normas de responsabilidad y transparencia fiscal; y presentación del Plan de participación ciudadana; sustentación documentada de la conformación de la Agencia de promoción de inversiones.

Si se hace una breve revisión de los documentos presentados por cada uno de los gobiernos regionales, se puede sostener que el gobierno regional tenía dos alternativas: elaboraba y adecuaba los documentos de gestión que constituían los requisitos generales exigidos ó se encargaba de la gestión y solución de los problemas que enfrenta un gobierno regional, más aún cuando éste es de reciente creación. Los

gobiernos regionales hacen el esfuerzo para cumplir con dichos requisitos, a pesar de que ello les era costoso.

Los gobiernos regionales se enfrentaban a dos grandes dificultades para cumplir con los requisitos generales: 1) eran entidades recientemente constituidas,²⁸ sin experiencia en la dirección de un nuevo nivel de gobierno, y 2) los recursos humanos altamente capacitados para cumplir con las exigencias en este proceso de gestión del nivel intermedio de gobierno eran escasos. Si se toman en cuenta los requisitos generales, no hace falta un análisis riguroso para entender la complejidad del proceso de acreditación. Se requiere contar con profesionales altamente calificados en planeamiento estratégico y en gestión pública, y en la articulación de las políticas regionales con las sectoriales, con experiencia en la administración de los gobiernos regionales para elaborar los documentos de gestión, así como contar con el tiempo suficiente.

Como efecto de lo antes descrito, se aprecian los resultados del proceso de acreditación, pues al 31 de marzo de del 2005, fecha en que terminó la solución de controversias, según lo estipulado en la resolución 012-CND-P-2005, sólo 16 gobiernos regionales lograron acreditar para la transferencia de funciones y competencias. Según el informe de la Defensoría del Pueblo, dentro del conjunto de requisitos generales que no cumplieron los gobiernos regionales, el Plan de desarrollo de capacidades y el Plan de participación ciudadana son reiterativos.

Al 16 de mayo del 2005, habían logrado acreditar para las transferencias 19 gobiernos regionales²⁹, quedando por acreditar los gobiernos regionales de Ancash, Ayacucho, Callao, Huanuco, Junín y Lima. Finalmente, después del proceso de subsanación que el CND normó, todos los gobiernos regionales acreditaron los requisitos generales para la transferencia de funciones. En Cuadro N° 6, se puede apreciar algunos de los requisitos generales con su respectivo indicador y fuente de verificación que los gobiernos regionales debían cumplir.

²⁸ Los gobiernos regionales se instalan el 1 de enero del 2003 como nivel de gobierno intermedio. Antes existieron los CTAR que eran órganos desconcentrados de la Presidencia.

²⁹ Los gobiernos regionales de Lambayeque, Tumbes y Ucayali, ya habían acreditado para la transferencia de funciones.

Cuadro N° 6

Requisitos generales para la acreditación de los gobiernos regionales

<u>Requisito general</u>	<u>Indicador</u>	<u>Procedimiento de verificación</u>
a. <u>Presentación del Plan básico de desarrollo de capacidades institucionales y de gestión</u> , debe tener correspondencia con las funciones sectoriales materia de transferencia.	Plan básico de desarrollo de capacidades institucionales y de gestión de las competencias y funciones a ser transferidas de acuerdo al DS 038-2004-PCM.	Verificar existencia del Plan básico de desarrollo de capacidades institucionales y de gestión incluyendo las competencias y funciones a ser transferidas y la Ordenanza o Acuerdo del Consejo regional que lo aprueba.
b. <u>Presentación del Plan de participación ciudadana</u> como instrumento de la política, aprobado conforme a ley.	Plan de participación ciudadana aprobado por el Consejo regional.	Verificar existencia del Plan de participación ciudadana y la Ordenanza o Acuerdo del Consejo regional que lo aprueba.
c. <u>Lincamientos de políticas sectoriales regionales</u> aprobados por los respectivos Consejos regionales, Cuadro de asignación de personal, Presupuesto analítico de personal, Reglamento y manuales de organización y funciones, desarrollados de acuerdo a las funciones solicitadas y aprobados conforme a ley.	Lincamientos de políticas sectoriales regionales aprobados por Consejo regional; CAP, PAP, ROF y MOF del Gobierno regional vigentes: Resolución ejecutiva regional disponiendo la formulación de un proyecto de adecuación del CAP, PAP, ROF y MOF del GR que incorpore las funciones acreditadas, para su aprobación de acuerdo a ley en un plazo no mayor de 120 días.	<ul style="list-style-type: none"> - Verificar existencia de documento(s) de lineamientos de políticas sectoriales regionales y la Ordenanza o Acuerdo del Consejo regional que lo(s) aprueba. - Verificar existencia de CAP, PAP, ROF y MOF del Gobierno regional y de los organismos regionales de los sectores que transfieren. - Verificar Resolución ejecutiva regional que dispone la incorporación las funciones acreditadas para su aprobación de acuerdo a ley en un plazo no mayor de 120 días.

Fuente: elaboración propia en base a resolución N° 015-CND-P-2005

Si analizamos el cuadro N° 6, se puede afirmar que efectivamente las exigencias para la acreditación de los gobiernos regionales son muy altas, por las siguientes razones: 1) muchos de estos documentos de gestión exigidos eran nuevos, el personal que fue transferido del CTAR al gobierno regional no estaba capacitado para elaborarlos, y más aún, hacer la articulación respectiva con las políticas sectoriales en relación con las funciones que serían transferidas; 2) los plazos demasiado cortos, tal como se describió anteriormente, la resolución que reguló los requisitos se publicó en febrero y el plazo para cumplir con el proceso de acreditación en marzo. Esto explica que se haya tenido que normar el proceso de subsanación de los gobiernos regionales, el cual no está contemplado en la Ley del sistema de acreditación; 3) los gobiernos regionales no tenían los recursos suficientes para contratar el personal con las capacidades que requería dicho proceso de elaboración de los documentos requeridos; y 4) los gobiernos

regionales no tenían información suficiente sobre la magnitud de las exigencias del proceso y de los recursos que implicarían el obtener las transferencias que se ofrecían en el Plan anual 2004.

La acreditación de los requisitos específicos de los gobiernos regionales

Si se hace el análisis de la acreditación de los gobiernos regionales de los requisitos específicos por cada sector, se observa que el proceso ha tenido problemas como la acreditación de los requisitos generales. En este proceso se puede prestar atención en dos momentos: en mayo³⁰ y en septiembre de 2005, fechas en que el CND publicó los resultados del proceso de acreditación y subsanación del cumplimiento de los requisitos de los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones contenidas en el Plan anual 2004.

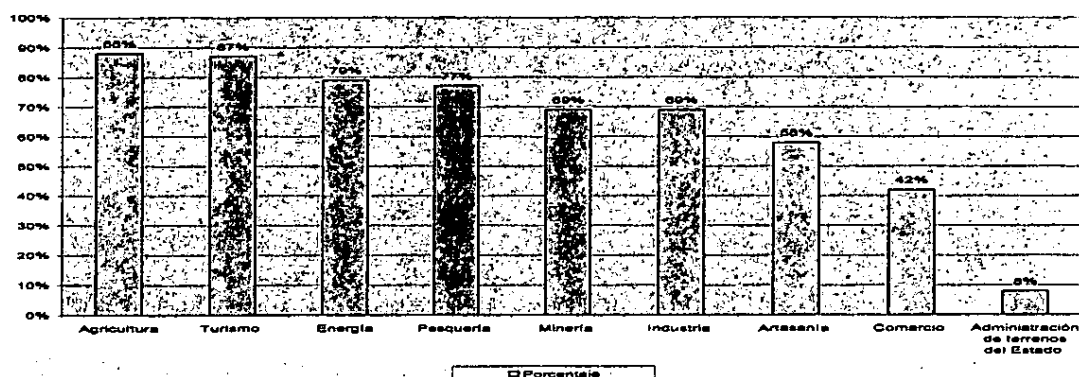
Tal como se aprecia en el gráfico N° 01, los sectores en el que hay más acreditación de los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones son agricultura y turismo con un nivel de acreditación de 88 y 87 por ciento respectivamente, en tanto el sector que tiene menor nivel de acreditación es el de administración de bienes del Estado, correspondiente a la Superintendencia de Bienes Nacionales del Ministerio de economía y finanzas. El promedio de acreditación para la transferencia a los gobiernos regionales en todos los sectores es del 70 por ciento, tal como se puede observar en el cuadro N° 7 (anexo N° 2).

Siguiendo con el análisis, en el cuadro N° 7, se aprecia el cumplimiento de los requisitos específicos de los gobiernos regionales. Se observa que la media de funciones acreditadas es de 45.76 funciones y la desviación estándar es de 13.52, al contrastar con el número de funciones que debe acreditar cada gobierno regional es de 63, se puede afirmar que las medidas adoptadas desde el CND para la acreditación de los gobiernos regionales para la transferencia de funciones fue acertada, aunque existe una desviación estándar relativamente alta. Se resalta el caso del gobierno regional de Lambayeque que logra acreditar todas las funciones y competencias a ser transferidas según el Plan Anual de Transferencia 2004.

³⁰ Al 16 de mayo, sólo 19 gobiernos regionales habían sido acreditados para recibir transferencias.

Gráfico N° 1

Porcentaje de funciones acreditadas por las regiones según sector



Fuente: portal del CND

Al observar al gobierno regional con el menor número de funciones acreditadas -la región del Callao-,³¹ podría suponerse que se trata de una región alejada y pobre. No obstante, éste no es el caso del Callao, una de las regiones con indicadores económicos altos en relación al resto de regiones del Perú, como son: el PIB per cápita (13123.01 nuevos soles para el 2003; para el PIB del Callao se estima dentro de Lima), los niveles de escolaridad (0.50 proporción de alumnos matriculados en primaria y secundaria del 2004, en relación a la población total, es el más alto de toda las regiones), la tasa de empleo, así como inversión pública y privada. Además, el Callao es el principal puerto del país e integra Lima metropolitana.

El comportamiento que se aprecia en los gobiernos regionales, según la acreditación para la transferencias de funciones, permite razonar que no son las variables económicas las que están impactando la acreditación de las regiones, porque podemos encontrar a regiones con altos indicadores económicos con valores menores a la media, como es el caso del Callao (13123.01 nuevos soles el 2003), Lima (13123.01 nuevos soles el 2003), La Libertad (7549.85 nuevos soles el 2003) y Moquegua (21205.74); de igual manera hay regiones que tienen bajos indicadores económicos, con un nivel de acreditación por encima de la media, como ocurre con Apurímac (1884.99 nuevos soles el 2003) y Ucayali (4599.64 nuevos soles el 2003).

³¹ El Presidente regional del Callao fue electo por Perú Posible, partido en el gobierno nacional, no obstante, en septiembre del 2004 renuncia irrevocablemente al partido y se aleja de éste. Es el periodo previo a la acreditación para la transferencia a los gobiernos regionales del Plan 2004.

Cuadro N° 8
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales Plan Anual de Transferencia
2004

Región	Funciones acreditadas	Porcentaje de acreditación	Pertenencia a partido político*
Lambayeque	63	100	0
Cusco	61	97	0
Puno	61	97	1
Cajamarca	60	95	1
Piura	60	95	1
Amazonas	58	92	1
Ica	58	92	1
Arequipa	56	89	1
Apurímac	55	87	1
Ucayali	55	87	1
Loreto	50	79	1
Pasco	47	75	1
Huanuco	46	73	1
Tacna	46	73	1
Junín	45	71	1
San Martín	43	68	1
Ayacucho	39	62	1
Moquegua	39	62	1
La Libertad	38	60	1
Ancash	35	56	1
Huancavelica	32	51	1
Lima	32	51	1
Tumbes	31	49	1
Madre De Dios	24	38	1
Prov. Constituc. Del Callao	10	16	1
Media	45.76		73%
Desviación típica	13.52		21%

Fuente. Elaboración propia en base al portal del CND

* El valor de cero (0) corresponde a los gobiernos regionales que forman parte de la coalición de gobierno central y uno (1) para los gobiernos regionales que no pertenecen a la coalición del Gobierno Nacional.

Después de considerar el cuadro N° 8, y constatar que no son variables económicas las que están incidiendo en el nivel de acreditación para la transferencia de funciones a los gobiernos regionales, podríamos presumir que son las variables políticas las que están influenciando el proceso de acreditación para la transferencia del Plan 2004. Esto se confirma con la información del cuadro N° 9. Los gobiernos regionales que pertenecen a la Coalición de Gobierno tienen una media de 62 funciones acreditadas y la desviación estándar de 1.41 funciones. En este grupo se encuentra el gobierno de

Lambayeque³² que logró acreditar todas las funciones del Plan anual 2004 y el gobierno regional del Cusco que acredita 61 funciones.

Si se considera la media de los gobiernos regionales que no pertenecen a la coalición de Gobierno Nacional es ligeramente inferior a la media global, es decir, 44.35 funciones acreditadas, mientras que la desviación estándar de 13.16 funciones acreditadas es también menor que la desviación estándar global. Al hacer la comparación de la media y la desviación típica de los gobiernos regionales que pertenecen a la coalición de gobierno (62 funciones acreditadas y 1.41 funciones) con la media de los gobiernos que no pertenecen a la misma (44.35 funciones acreditadas y 13.16 funciones), las diferencias son claras. Estos valores permiten deducir que los factores políticos sí están influyendo en el proceso de acreditación del Plan 2004.

Las regiones que no son gobierno de coalición y que están sobre la media de acreditación son las que destacan en su capacidad administrativa y se ubican en las ciudades más importantes del Perú. Es el caso de Arequipa, la segunda ciudad más importante después de Lima Metropolitana. La Libertad, donde se ubica uno de los centros culturales y de desarrollo del norte del Perú, Trujillo. Y Piura que es la segunda región más poblada del país, con una gran diversidad de recursos naturales y considerada siempre como región piloto.³³

Se señala el caso del Callao, porque es una de las regiones más desarrolladas y con mayor posibilidad de capital social y humano para desarrollar capacidad administrativa. Lo que podría estar afectando su escaso nivel de acreditación de ésta región para la

³² El Presidente de la región Lambayeque, Dr Yehude Simon Munaro, fue electo por el Movimiento Humanista y el partido Unión por el Perú; sin embargo, desde que inicia el gobierno tiene un acercamiento con el Gobierno Central, lo que le dio réditos como el reconocimiento público de la Primera Ministra en el 2003, además de la aprobación del inicio del Proyecto Olmos, uno de los proyectos de inversión más grandes del Perú. Simon, de igual manera en los momentos de mayor crisis de gobernabilidad, realizó declaraciones a favor de la gobernabilidad y del cumplimiento de los plazos constitucionales, invocando a la oposición política a trabajar por la democracia y el país, así como no aprovecharse de las movilizaciones sociales. En entrevista en agosto del 2005 que realicé en el CND, el asesor de gobierno Matos Mar, califica a Simon como el mejor presidente regional, el mismo calificativo recibe del gerente de Desarrollo Territorial del CND; por otro lado, en entrevista al asesor del presidente regional de Lambayeque se constata que Simon es parte de la Coalición de gobierno: el asesor manifiesta que el éxito del Presidente regional es su cercanía y diálogo abierto con el Gobierno Nacional y su liderazgo.

³³ En la experiencia de descentralización del noventa fue la primera región en instalarse y se le denominó Región Piloto; en los procesos de desconcentración que anteceden a esta experiencia también tuvo una función destacada.

transferencia 2004 son dos situaciones: 1) el poco interés en que le transfieran funciones, y 2) el castigo por haberse alejado de la coalición de Gobierno nacional.³⁴

Cuadro N° 9
Funciones Acreditadas por gobiernos regionales que son gobierno

Tendencias	Gobierno Regional que pertenece a coalición de Gobierno Nacional	Gobierno Regional que no pertenece a coalición de Gobierno Nacional
Promedio	62 (98%)	44.35 (70%)
Desv. Típica	1.41 (0.016%)	13.16 (20%)

Fuente: elaboración propia en base al portal del CND

Se debe procurar atención en los requisitos específicos porque es en función del cumplimiento de éstos requisitos, que cada gobierno regional alcanza la acreditación para la transferencia de funciones. Según la Resolución 015, en su anexo 01, se consideran los requisitos específicos a seguir por las regiones para lograr la respectiva acreditación en los diversos sectores que han sido considerados para transferir en el Plan Anual 2004, como ejemplo desarrollan los requisitos para la administración de los terrenos del Estado, que ofrece tres funciones en el Plan 2004. No obstante, el poco número de funciones que transfiere éste, es el sector donde ha existido las mayores dificultades para acreditar, pues sólo son dos las regiones que han logrado dicha acreditación.

A continuación, se pretende dar una explicación de por qué hubo tan bajo nivel de acreditación en el sector antes mencionado, a partir de la siguiente función que debe ser acreditada para su posterior transferencia a los gobiernos regionales que cumplan los requisitos para tal fin: “formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, de conformidad con la legislación vigente y el sistema de bienes nacionales.” Los requisitos que deben cumplir los gobiernos regionales para acreditar esta función incluyen recursos humanos, recursos materiales y equipos, y normatividad; cada uno de estos requisitos con su respectivo indicador y fuente de verificación.

Si consideramos los recursos humanos, se exige profesionales calificados en esta función, para dirigir y ejecutar las acciones a lugar. Se requieren abogados, arquitectos,

³⁴ La coalición de Gobierno nacional está integrada por el Partido Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador.

ingenieros civiles, especializados en herramientas de Microsoft Office y en el régimen jurídico de bienes del Estado. En lo que se refiere a los recursos materiales y equipo, se pone énfasis en las nuevas tecnologías de la informática y de la comunicación, en infraestructuras modernas y vehículos de gran capacidad de resistencia. En lo concerniente a la normatividad, implica que los documentos de gestión del gobierno regional deben estar acordes con las funciones materia de transferencia.

Los indicadores y las fuentes de verificación están relacionados con el perfil profesional, el tipo de recursos materiales y equipo que se solicita como requisito. Además de currículos, oficinas, computadoras Pentium 4, camionetas, líneas telefónicas, Internet y estar conectados en red. En lo que representa a la normatividad se verifica los documentos y la relación entre las políticas regionales y sectoriales, contemplados en los distintos documentos de gestión del gobierno regional. Lo antes descrito explica la escasa acreditación de los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones en esta materia como consecuencia lógica de las deficiencias del proceso de acreditación (ver anexo N° 3).

Sin hacer un análisis profundo, se puede afirmar que las exigencias para cumplir los requisitos son excesivamente complicadas y costosas para un gobierno regional de reciente creación. Las herramientas y recursos requeridos para lograr la acreditación exigen de gran capacidad administrativa y financiera de las regiones, capacidades con las que aún no cuentan estas entidades. Por tanto los gobiernos regionales se enfrentan a un sistema de acreditación sin los recursos humanos y materiales que requiere la función, sin la capacitación y asistencia técnica, que para la efectución del Plan anual 2004 se postergó para etapa de transferencia. Más aún se trata de funciones que antes no se ejercieron y decidieron en la región, sino que fue hecho desde Lima.

La capacitación y concertación en la acreditación del Plan Anual 2004

En el marco normativo de la acreditación para la transferencia de las funciones y competencias de los gobiernos regionales, se hace referencia a dos aspectos centrales para el éxito de este proceso: la capacitación y la concertación. Al referirse a la capacitación, la normatividad la concibe como inherente al proceso de acreditación para la transferencia, al brindar la pericia técnica y especialización necesaria para que los gobiernos regionales puedan cumplir con los requisitos para acreditar y ejercer la

función transferida. No obstante, en el proceso de acreditación del Plan 2004, la capacitación se trasladó para ejecutarse a partir de la efectución de las transferencias.

Según la Resolución presidencial N° 023-CND-P-2005, el CND establece que gobiernos regionales se deben priorizar para los programas de capacitación y asistencia técnica de cada Sector del Gobierno nacional, al no haber logrado la acreditación de los requisitos generales y/o específicos, y/o indicadores de gestión para obtener la transferencia de funciones.

Los primeros resultados de la acreditación de los gobiernos regionales presenta un caso atípico, en el sector de administración de terrenos del Estado (Superintendencia de bienes nacionales), ningún gobierno regional había logrado acreditar las funciones ofrecidas en el Plan 2004, lo cual obligó a éste sector a realizar la capacitación entre mayo y octubre.³⁵ Basado en el informe de la Defensoría del Pueblo, el CND explica que la capacitación se realizó en cada región del país en función a las características específicas que presentan en esta materia.

El cronograma de capacitación según lo vertido dio primacía a los gobiernos regionales que acreditaron todos los requisitos excepto los requisitos del sector en cuestión. Sin embargo, al observar el cronograma de capacitación, sólo cuatro gobiernos regionales tienen la capacitación en la etapa de subsanación, estos gobiernos regionales son el de Tacna y Lambayeque (20 de mayo), Puno e Ica (20 de junio); en el resto de gobiernos regionales la capacitación se realizó después de vencido el plazo de subsanación. El reporte del 16 de mayo del CND sobre la acreditación precisaba que Puno, Piura y Cajamarca³⁶ eran los gobiernos regionales que les faltaba acreditar sólo las funciones correspondientes al sector de administración de terrenos del Estado; a su vez, Amazonas había logrado acreditar 57 funciones.

El cronograma de capacitación contradice lo mencionado por el CND: la capacitación ejecutada sólo considera a un gobierno regional que reúne la característica mencionada,

³⁵ El plazo para la subsanación de los requisitos para acreditar vence el 15 de julio del 2005.

³⁶ Según el reporte de mayo sobre la acreditación de los gobiernos regionales, los que obtuvieron mayor acreditación fueron: Puno, 61 funciones; Piura, 60 funciones; y Cajamarca, 60.

es decir, que haya acreditado todas las funciones, excepto las funciones en materia de administración de terrenos del Estado.

Como resultado de la capacitación, los gobiernos de Lambayeque y Tacna logran acreditar las funciones del Sector en cuestión desde el 20 de mayo fecha en que se realizó la capacitación al 15 de julio, cuando venció el plazo para la subsanación de requisitos. Estos gobiernos tuvieron el tiempo suficiente para dicha tarea mientras que los gobiernos regionales de Puno e Ica no lograron la acreditación de funciones, lo cual asiente lo antes mencionado, es decir, lo difícil de cumplir los requisitos para la acreditación en este sector. El requisito que no lograron acreditar los gobiernos regionales, según el informe de la Defensoría del Pueblo de 2005, es el referido al profesional designado para ejercer la jefatura, el cual debía contar con capacitación en temas concretos vinculados a la administración de terrenos del Estado.

Los resultados fuerzan a insistir, que la capacitación se debe desarrollar previa al periodo de certificación para la acreditación, de modo que contribuya a un eficiente cumplimiento de los requisitos exigidos para dicho proceso a los gobiernos regionales. Asimismo, que dicha capacitación se realice en cada región teniendo en cuenta las características de cada una de ellas.

Con respecto a *la concertación*, la normatividad del sistema de acreditación lo resalta como un elemento vital del sistema de acreditación. Esta concertación se debe realizar entre los gobiernos regionales y los sectores que transfieren las funciones, para que se produzca un equilibrio entre la oferta y la demanda de funciones, permitiendo además a los gobiernos regionales informarse de los requisitos exigidos y la envergadura de cada una de las funciones materia de transferencia. La concertación debe ser propiciada por el CND, como entidad encargada de dirigir el proceso de descentralización del Perú y responsable directo de la implementación del sistema de acreditación.

Entonces, la concertación se convierte en un elemento articulador y propiciador de consensos entre los diversos sectores del Estado involucrados en el proceso de acreditación. No obstante, en la acreditación para la transferencia del Plan Anual 2004 los tiempos fueron muy cortos y hubo superposición de etapas: por ejemplo, se estaba solucionando controversias y a la vez subsanando; no se efectuaba la transferencia 2004

y se estaba presentando las solicitudes de transferencia de los gobiernos regionales, los sectores aún no transferían y deben estar ofreciendo nuevas funciones.

2.4. La instrumentación de la transferencia del Plan Anual 2004

La transferencia de competencias del Plan Anual 2004 no fue normada por el Reglamento de la Ley del sistema de acreditación; el proceso de acreditación se regula por la Resolución Presidencial 012-CND-P-2005. Para efectuar la transferencia de funciones del Plan anual 2004, el CND lo regula por medio de la Resolución Presidencial 033-CND-P-2005 “Directiva sobre el procedimiento para efectivizar la transferencia de funciones específicas de los sectores del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales, incluidos en el Plan anual 2004.”

Sin embargo, la Ley orgánica de gobiernos regionales en el artículo 83° ya establece la conformación de comisiones sectoriales de transferencia, que se debieron crear en el año 2002 y estar presididas por el Viceministro de cada Sector. Las comisiones de los sectores que transfieren, según el Plan Anual 2004, son: Agricultura, Comercio Exterior y Turismo, Energía y Minas, Producción, y Economía y Finanzas (Superintendencia de Bienes del Estado, que transfiere las funciones de administración de terrenos del Estado). Las cuatro primeras comisiones se conformaron dentro del plazo que establece la LOGR, en tanto que la Comisión de Economía y Finanzas, se conforma el 1 de junio del 2005 (Defensoría de Pueblo, 2005). Las comisiones antes mencionadas están presididas por los viceministros respectivos y los directores correspondientes a cada área materia de transferencia. El caso de la Comisión de Economía y Finanzas es presidida por el Viceministro de economía, el Superintendente de la Superintendencia de bienes nacionales y los gerentes y asesores del área. Las comisiones regionales de transferencia se constituyen entre julio del 2004 y mayo del 2005, cada una aprobada por su respectiva Resolución ejecutiva regional.

La Resolución Presidencial N° 033-CND-P-2005 estableció que en el plazo de 40 días hábiles, desde la notificación a los sectores de la resolución de acreditación de los gobiernos regionales emitida por el CND, las comisiones sectoriales de transferencia junto a las comisiones regionales de transferencia realizarán el ordenamiento administrativo, técnico y legal necesario para la transferencia de funciones sectoriales y de personal, acervo documentario, bienes y recursos presupuestales vinculados a las

funciones a transferir; luego de lo cual deben elaborar las actas sustentatorias, informes finales y las actas de entrega y recepción que deberán ser suscritas por los titulares de los sectores y los gobiernos regionales. Para lograr una mejor comprensión de cómo se viene realizando el proceso de transferencia, se desarrolla esta etapa del Plan anual 2004 en dos apartados: el primero trata sobre cómo se viene ejecutando la transferencia en los diferentes sectores del Plan y el segundo respecto a los problemas que se presentan en la instrumentación del proceso.

Ejecución de las transferencias del Plan Anual 2004

Conforme al procedimiento y a los plazos establecidos en la mencionada Resolución, a fines del mes de julio del 2005 debió concluir el procedimiento para hacer efectiva la transferencia de funciones a los gobiernos regionales acreditados entre los meses de febrero y marzo, es decir, los 16 gobiernos regionales acreditados inicialmente. El plazo para hacer efectiva la transferencia de funciones para los gobiernos regionales que obtuvieron su acreditación luego del proceso de subsanación, que se reguló por la Resolución presidencial N° 023-CND-P-2005, concluyó a fines del mes de septiembre. A continuación, se presenta el estado de la transferencia de funciones de cada Sector al 18 de noviembre del 2005 (Defensoría del Pueblo, 2005).

El Sector Energía y Minas informó que 23 gobiernos regionales fueron acreditados, quedando pendientes Lima y Callao; con respecto a la efectuación de transferencias, se encontraban firmadas 12 actas de entrega y recepción, 4 actas se encontraban para la firma del titular del Sector y 6 actas pendientes de la firma del titular del Gobierno regional, es el caso de los gobiernos de Arequipa, Apurímac, Ayacucho, Junín, Puno y Piura.

El Sector de Comercio Exterior y Turismo informó que se habían emitido 20 actas de entrega y recepción a los gobiernos regionales, y que están pendientes de remisión 5 actas de entrega y recepción, que corresponden a los gobiernos de Ica, Tumbes, Callao, Ancash y Huanuco.

El informe de la Defensoría registra el caso del gobierno de Ayacucho, que se negó a suscribir el acta de entrega y recepción para la transferencia de funciones al suponer que las funciones no serán transferidas con los recursos asociados a ellas. El Sector

considera que, para el caso de las funciones relacionadas con artesanía, no transferirá ningún presupuesto, pues estas funciones son ejercidas por los gobiernos regionales de forma desconcentradas a través las direcciones regionales.

En materia de Turismo, de igual manera se informa que casi todas las funciones están siendo ejercidas por las direcciones regionales, por lo tanto, no hay ningún presupuesto que transferir a los gobiernos regionales, salvo a Lima que nunca ejerció tales funciones. Además, el Sector señaló que las funciones de comercio exterior nunca se ejercieron desconcentradamente en el nivel regional y que el ex ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales, transfirió a los ex CTAR el acervo documentarlo, personal y presupuesto respectivo, salvo el caso de los gobiernos de Lima y Callao.

El Sector Producción, con respecto a las funciones acreditadas en los plazos originales, dice que se encuentran suscritas las actas de entrega y recepción de 16 gobiernos regionales quedando pendientes la suscripción de las actas de los gobiernos de Cajamarca, Madre de Dios, Puno, San Martín y Tacna; respecto a las funciones acreditadas en la etapa de subsanación están pendientes las actas de entrega y recepción de los 9 gobiernos regionales que subsanaron las observaciones: Ayacucho, Ancash, Callao, Huanuco, Junín, Lambayeque, Lima, Madre de Dios y Tacna.

El Sector Agricultura, en lo que concierne a la instrumentación de transferencias, comunicó que el tiempo previsto para este proceso es muy breve y que se tuvieron elaborar matrices de transferencia, que permitan al Sector identificar las facultades correspondientes a cada función que sería transferida a los gobiernos regionales, actividad que demandó un tiempo superior a los plazos establecidos por la Resolución Presidencial N° 033-CND-P-2005.

Del Sector Ministerio de Economía y Finanzas, a diferencia de los otros sectores, no se tiene información del avance en la instrumentación de las transferencias; no obstante, es necesario recordar que sólo son dos los gobiernos regionales que obtendrán la transferencia de funciones.

Algunos problemas en el proceso de transferencia

Efectuar el proceso de transferencia de funciones del Plan Anual 2004 a los gobiernos regionales conlleva una serie de problemas; la mayoría de ellos surgió desde el momento que se formula el Plan anual 2004, en cómo se regula e implementa el proceso de acreditación de los gobiernos regionales. Según lo establecido en la Resolución Presidencial N° 033-CND-P-2005, los plazos ya vencieron.³⁷

La complejidad del proceso de acreditación para la transferencia es uno de los problemas centrales a tener en cuenta, el mismo que se ve afectado por la brevedad de los plazos. Esto ocasionó el incumplimiento del cronograma de los Sectores y de los gobiernos regionales para hacer efectiva la transferencia de funciones y competencias del Plan anual 2004.

Una característica en este proceso de acreditación para la transferencia 2004 es el desarrollo de procesos paralelos que se yuxtaponen en el tiempo. Esta característica favoreció el incumplimiento de los plazos tanto en los sectores como en los gobiernos regionales. Así, se tiene que de abril en adelante se han desarrollado el proceso de subsanación para la acreditación del Plan 2004, el proceso para hacer efectiva la transferencia de funciones acreditadas en sus dos fases y el proceso de acreditación para la transferencia de funciones contenidas en el Plan anual 2005.

El que se tenga un cronograma con plazos breves, no permite que se ejecute un proceso ordenado de transferencia de competencias. Lo más preocupante es que el sistema de acreditación pierda sus objetivos esenciales: “el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos regionales; la certificación de las capacidades de gestión efectiva de este nivel de gobierno y la mejora en la calidad de la prestación de los servicios del Estado a la ciudadanía,” y se convierta en un trámite formal.

El Reglamento de la ley del sistema de acreditación contempla que los sectores deberán adecuar sus instrumentos institucionales y de gestión, en virtud a hacer efectiva la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales y locales esto debe proceder hasta el último día útil del mes de febrero. La norma también regula lo mismo

³⁷ El plazo para hacer efectivo la transferencia concluyó a fines de septiembre; el informe que realiza la defensoría del proceso es de fecha 18 de noviembre de 2005

para los gobiernos regionales y locales, es decir, adecuar sus documentos institucionales y de gestión a las funciones que les serán transferidas.

Según lo informado por los sectores de Energía y Minas (Defensoría, 2004), los gobiernos regionales aún no habrían adecuado sus documentos de gestión conforme a las funciones que les serán transferidas. Se considera que la relevancia de estos documentos amerita una inmediata adecuación, de tal manera que posibiliten un adecuado proceso de transferencia y una prestación eficiente de servicios a la comunidad.

El problema más serio -y que puede ser crucial en el proceso de acreditación y transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales- lo constituye la transferencia de recursos presupuestales vinculado a las funciones transferidas por cada Sector. Tenemos que algunos sectores consideran que, en tanto las funciones a transferir vienen siendo implementadas por las direcciones regionales, no correspondería transferir recursos; posición que cuestionaría el criterio de provisión contemplado en la Ley de bases de descentralización.

También se considera un serio problema el que no se haya establecido los recursos presupuestales asociados a las funciones transferidas del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales.

Resumen. La acreditación de los gobiernos regionales para asumir las funciones del Plan Anual 2004 ha sido afectada por plazos cortos, la normatividad inoportuna que no permitían la viabilidad del complejo proceso de acreditación. En la implementación de la acreditación a los gobiernos regionales, se ha presentado contradicción entre la norma general y la específica para dicho Plan Anual 2004. La característica principal de esta etapa de acreditación sería el apresuramiento y la ejecución de etapas paralelas debido a la brevedad de los plazos.

Las herramientas y recursos requeridos para lograr la acreditación exigen de gran capacidad administrativa y financiera de las regiones, capacidades con las que aún no cuentan estas entidades. Se infiere que hay factores políticos que influyen en el proceso de acreditación del Plan, al contrastar la acreditación de los gobiernos aliados al

gobierno central que presentan mayor acreditación de funciones. La transferencia de competencias a los gobiernos regionales presentan dificultades, entre otras, los plazos breves y la voluntad política. Sin embargo el problema más serio es la transferencia de recursos presupuestales vinculado a las funciones transferidas.



Capítulo 3

La descentralización en el contexto de un gobierno dividido

En este capítulo se busca explicar cómo el proceso de acreditación de los gobiernos regionales para la transferencia de funciones del Plan Anual 2004, ha sido moldeado, entre otros factores, por el gobierno dividido vertical. El estudio se hará observando la asociación que existe entre las funciones acreditadas por los gobiernos regionales en el Plan Anual de Transferencia 2004 y las variables de carácter político correspondiente. El objetivo es explicar las causas del desigual proceso de acreditación de funciones de los gobiernos regionales. Como esta reflexión es un acercamiento exploratorio, se utiliza la estadística descriptiva. El análisis se divide en dos apartados: el aspecto teórico metodológico y los resultados del estudio.

3.1 Aspecto teórico metodológico

El proceso de descentralización del Perú —especialmente si consideramos el nivel de la región— es bastante incipiente. Como advertimos en capítulos previos, la década de Fujimori minó los intentos que al respecto fueron impulsados a fines de los ochenta, de modo que, al instaurarse el gobierno de Toledo, fue necesario comenzar de cero; esto es, que la aprehensión de un proceso recién activado no permite el uso de herramientas estadísticas sofisticadas (como, por ejemplo, pudiera ser una serie de tiempo); y, más bien, lo que procede es un análisis puntual: aquel que se refiere a la transferencia de funciones solicitadas en 2004.

Ahora bien, el propio marco normativo se caracteriza por la ambigüedad, a grado tal que desde el artículo 189 constitucional se dice que en “[...] el territorio de la República [...] se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada”; y en el artículo 188 *ejusdem* se advierte el rasgo permanente del proceso de descentralización, sin especificar en qué consiste el mismo, a no ser porque menciona la posible transferencia de ciertas funciones y competencias a las regiones, proceso sujeto a reserva legal aunque insinuado en el artículo 197 *ejusdem*.

Antes de examinar el proceso de transferencias a las regiones del Perú (y aquí nos limitamos al año 2004), conviene precisar un marco teórico-metodológico, conformado

por aspectos como las relaciones intergubernamentales, las ventajas y desventajas de la descentralización, el gobierno dividido y sus posibilidades de acuerdo y, finalmente, la cuestión de la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales para desempeñar nuevas responsabilidades de gasto.

Las relaciones intergubernamentales en los estados

Podemos definir las relaciones intergubernamentales (RIG) como un conjunto de actividades que involucra distintos niveles de gobierno. En este sentido, Wright (1997: 71-87) identifica cinco elementos característicos de las RIG:

- *Número y variedad de las unidades gubernamentales.* Lo que comprende todas las combinaciones posibles entre las distintas unidades de gobierno; por ejemplo, en el caso peruano: República-región, región-región, región-provincia, provincia-provincia, región-departamento, departamento-distrito, etc.
- *Número y variedad de los funcionarios involucrados.* O sea, funcionarios electos y designados de todos los niveles de gobierno.
- *Intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios.* Las RIG suponen el intercambio constante de información y opiniones entre los funcionarios.
- *Importancia de acciones y actitudes de los funcionarios.* Bajo la idea de que la conducta del funcionario obedece a ciertos fines, pero tiende a estar condicionada por cómo la perciben otros funcionarios de igual o distinta jerarquía.
- *Preocupación por cuestiones de políticas.* Si bien el centro de interés es la hacienda (captación de ingresos, composición del gasto), también se toma en cuenta la formulación e implementación de las políticas junto con su contenido (distribución, redistribución y regulación).

Adicionalmente, (Wright, 1997: 104-118) distingue tres tipos de pauta de autoridad a partir de tres modelos de RIG. Así, al *modelo de autoridad coordinada* corresponde la pauta de autonomía de cada nivel de gobierno, con funciones claramente definidas por la ley; en cambio, el *modelo de autoridad traslapante* conlleva la imprecisión de competencias gubernamentales, ameritando la negociación para solucionar conflictos potenciales o efectivos; y el *modelo de autoridad inclusiva*, expresión de la pauta de

jerarquía, esto es, el ejercicio de funciones diferentes por cada nivel de gobierno con base en la subordinación a las directrices del poder nacional.

Siendo el Perú un Estado unitario, la pauta de autoridad pertinente es la jerarquía. En opinión de Wright, el modelo de autoridad inclusiva puede asimilarse a un juego de suma fija o suma variable. Como en el de suma fija (o suma cero) lo que pierde un jugador equivale a la ganancia del otro, el gobierno nacional puede garantizar su predominio reduciendo los poderes de sus contrapartes subnacionales. A su vez, si pensamos en un juego de suma variable, donde no hay ganador único, el gobierno nacional puede aumentar sus recursos, y, al mismo tiempo, adoptar la estrategia de incrementar o inhibir el ámbito de acción de los gobiernos subnacionales, sobre todo a través de transferencias de recursos, las que, por otra parte, suelen ser condicionales, es decir, más recursos implican más obligaciones como, por ejemplo, la prestación de servicios. Independientemente de que las obligaciones de gasto puedan percibirse como pérdidas relativas, la obtención de mayores recursos tiende a ser un incentivo suficientemente poderoso como para que los gobiernos subnacionales se comprometan e interesen en arreglos de tal índole.

No obstante, en situaciones de restricción fiscal (Wright, 1997: 104-118), los juegos de suma variable pueden revertirse a juegos de suma fija, es decir, que se pueden transformar en un escenario donde el gobierno nacional detenga la cesión de autonomía o recursos en detrimento de su contraparte subnacional.

Ventajas y desventajas de la descentralización

Concibiendo al modelo jerárquico desde una perspectiva fiscal, podemos hablar de un *modelo de devolución*, en el que el Estado funciona como unidad organizacional básica. Entonces, la descentralización desde el nivel nacional exige ciertas justificaciones, como la *eficiencia* en los servicios que prestan los gobiernos subnacionales, bajo el supuesto de que ése enteran, oportunamente, de la variación y alcance de las demandas en sus jurisdicciones, por lo que su respuesta puede ser más adecuada y expedita en comparación con la del gobierno nacional.

De hecho, esta capacidad de respuesta de los funcionarios (*responsiveness*) es uno de los *valores de gobernabilidad* a que apela Wolman (1990: 30-38) para justificar la

diversidad regional; el desarrollo de liderazgo, la educación y participación políticas; y el equilibrio de poder centro-regiones, intereses nacionales y equidad (en cuanto a prestación de servicios y aplicación de tasas impositivas).

Igualmente, Wolman presenta a los *valores distributivos* como argumento para la descentralización. En otras palabras, hay que tomar en cuenta el potencial de la descentralización para cambiar la intrínseca dualidad ganadores-perdedores de las políticas públicas. O sea, que la descentralización constituiría el mecanismo idóneo para debilitar la influencia de los intereses cercanos al gobierno nacional, favoreciendo así los intereses alineados con los gobiernos subnacionales.

Por el contrario, cuando la descentralización se instrumenta de manera improvisada, lejos de corregir desequilibrios, podría generar mayores desigualdades no sólo entre el centro y los gobiernos subnacionales, sino también entre estos últimos. Lo que significa que los estados más ricos terminarían depredando el escaso potencial de los casi siempre numerosos estados rezagados, mediante la atracción y concentración de las inversiones, la mano de obra, la infraestructura y los servicios.

El gobierno dividido: ¿garantía u obstáculo para la descentralización?

Como lo advierten Cabrero y Martínez-Vázquez (2000: 168): “La descentralización no aumentará la eficiencia si los gobiernos subnacionales no tienen la capacidad administrativa o el desarrollo institucional adecuados o si las instituciones de la gobernabilidad democrática están ausentes o débiles.”

Mientras que la cuestión de la capacidad administrativa —y aquí me refiero a la formación de burocracias especializadas en los gobiernos subnacionales— es fundamental en la implementación de las políticas descentralizadoras, para que éstas emerjan —producto de la negociación, la autonomía o la jerarquía— tiene que haber condiciones de gobernabilidad democrática.

En particular, Camou (2001: 46) sostiene que “[...] si la democracia es una ‘forma de gobierno,’ la gobernabilidad [...] es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos indica el ‘grado de gobierno’ que se ejerce en una sociedad; ese grado de

gobierno viene representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental[...]"

Como hemos visto, y dado que aquí nos avocamos al vigente proceso de descentralización en el Perú, nos interesan especialmente los niveles analíticos de las fórmulas institucionales y de paquetes de políticas, esto es, justo lo afectado por las reformas legislativas recientes.

Si recordamos que en el Perú existe un Estado unitario, cuya lógica descentralizadora sería análoga al modelo jerárquico (y de devolución), también hemos de advertir que el proceso de transferencia de funciones y competencias no ocurre en el vacío. Por el contrario, hay dos grandes elementos que se debe considerar:

- *El régimen presidencialista.*³⁸ Puesto que el titular del Ejecutivo Nacional lo es por sufragio universal, no es responsable ante el Poder Legislativo, sino ante el electorado.³⁹
- *El gobierno dividido.* Si el Presidente de la República y el Congreso se originan a partir de circunscripciones electorales de distinto tamaño, es posible que el primero no cuente con mayoría parlamentaria, dificultándose así la construcción de coaliciones para agilizar la función legislativa y la actividad presupuestaria. Surge aquí lo que se ha definido como gobierno dividido horizontal. Igualmente, la posibilidad de que las autoridades subnacionales sean electas por sufragio universal producir gobiernos locales de filiación partidista opositora al gobierno nacional, es decir, lo que se llamado gobierno dividido vertical.

Aunque autores como Sartori (2001) perciben al presidencialismo con gobierno dividido horizontal como probable fuente de parálisis en lo legislativo y la toma de decisiones, la evidencia que aporta Lijphart (2000) sugiere que un Congreso pluralista (con representación proporcional), donde el Ejecutivo no cuenta con mayoría, lejos de abortar el proceso de políticas públicas, podría perfeccionarlas gracias a la canalización de las demandas de minorías tradicionalmente ignoradas, siempre y cuando pensemos en el peso de la negociación.

³⁸ Para mayores detalles, véase Sartori (2001: 97-115).

³⁹ Todavía existe la posibilidad de reelección inmediata.

Volviendo al modelo jerárquico, si el gobierno del Perú imprime un sesgo de subordinación al proceso descentralizador, cabría esperar escenarios como los descritos por Colomer (2001: 221-222):

“Es más probable que exista y sobreviva una división vertical de poderes efectiva en el marco de un Gobierno central dividido, en forma bien de Gabinetes de coalición multipartidista, bien de coexistencia de diferentes mayorías de partido en la Presidencia y en la Asamblea. Si ningún partido es un ganador absoluto y varios partidos tienen que compartir el poder en las instituciones centrales, tenderán a negociar y llegar a compromisos también con los partidos gobernantes en las instituciones no-centrales con objeto de ampliar sus cuotas de poder. La competencia interna latente entre socios del Gobierno central puede inducirles a buscar otros socios con posiciones de poder en los Gobiernos no-centrales, expandiendo así el alcance de los acuerdos multipartidistas.”

Recordando el proceso constituyente de 1992-1993, tras el autogolpe, vemos cómo la estrategia de Fujimori consistió en reproducir el gobierno unificado horizontal a los niveles subnacionales, mediante la imposición de los Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR). Con el arribo de Toledo y con una mayoría parlamentaria artificial —producto de una coalición de coyuntura—, se retomó el debate de la descentralización, que había sido bandera de la campaña del mandatario nacional. No obstante cierta negociación, el gobierno nacional se aseguró el control jerárquico del proceso de acreditación de transferencia de competencias y funciones, valiéndose de la normativa orgánica del ente rector del mismo: el Consejo Nacional de Descentralización (CND), integrado por una mayoría de funcionarios vinculados a la coalición oficialista. Siguiendo a Colomer (2001: 186) el gobierno dividido vertical puede medirse por la proporción de Ejecutivos regionales cuyo partido no está en el Gobierno central. Esta medida de descentralización política captura el hecho de que los gobiernos nacionales tienden a excluir a los socios superfluos a nivel nacional, aunque sean fuertes a nivel regional o local. Lo anterior, se evidencia en el proceso de acreditación de los gobiernos regionales del Plan 2004. Aquéllos con filiación política distinta a la coalición del Gobierno central no tienen el mismo trato que los otros.

Como detallaremos en los próximos apartados, el referido proceso de acreditación no ha ocurrido con igual intensidad en las diversas regiones que integran el Perú. Por el contrario, hay marcadas diferencias en términos de la acreditación correspondiente a cada región, no obstante la importancia conferida al tema durante la campaña. De allí que este estudio busque responder a estas interrogantes: ¿por qué el proceso de acreditación para la transferencia de funciones y competencias del año 2004 tiene un

ritmo diferente en cada región?, ¿cuáles son los factores que están influyendo en el proceso de acreditación de los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones y competencias?

Para resolver tales preguntas, nos resulta plausible la hipótesis siguiente: la acreditación de funciones por parte de los gobiernos regionales no se ha realizado con la regularidad ni en los tiempos previstos normativamente debido a tres hechos básicos: 1) a la discrecionalidad decisoria del gobierno central; 2) a las ventajas y desventajas que tienen las regiones; y 3) a la falta de capacidad administrativa de los gobiernos regionales.

Metodología

La variable dependiente es el número de funciones acreditadas por los gobiernos regionales, que según cifras del CND, toma valores de entre 10 y 63 funciones por región, con una media de 45.76 y desviación estándar de 13.52. Esta variable es uno de los indicadores principales en el proceso de descentralización que vive el Perú, y expresa cuán intensa ha sido la acreditación; se trata, como ya dijimos, de transferencias condicionales, o sea, que se otorgan recursos previamente destinados para desempeñar determinadas funciones y competencias. El sistema de acreditación contempla que la transferencia de funciones producto de la acreditación se acompañará de sus recursos financieros, materiales y personal correspondientes.

Variables de un gobierno dividido. La explicación de la acreditación de los gobiernos regionales en el contexto de un gobierno dividido se realiza con las variables políticas descritas en el cuadro 10. En las elecciones no-concurrentes de los gobiernos regionales, los votantes interesados en un gobierno dividido simplemente votan en contra del partido del Gobierno central existente.

Las variables “Agrupación política a que pertenece el gobierno regional” y “Agrupación política de la segunda fuerza electoral regional” tienen dos valores de respuesta: Aliado al gobierno (0), y Oposición al gobierno (1). Con las variables antes descritas, se intenta explicar cómo la presencia de un gobierno dividido vertical influye en la acreditación de los gobiernos regionales.

Cuadro 10
Variables políticas y acreditación de funciones

Variables	Tipo	Respuesta-Valores	Media	Desviación estándar
Agrupación política a la que pertenece el gobierno regional	Dicotómica	Aliado (0)	62	1.4
		Oposición (1)	44.4	13.2
Agrupación política de la segunda fuerza electoral regional	Dicotómica	Aliado (0)	47	12.5
		Oposición (1)	45	14.2
Agrupaciones políticas en el Consejo Regional	Ordinal	2 a 6	3.5	1
Porcentaje de votación de la segunda fuerza política en el gobierno regional	Continua	9 a 23	15.7	3.7
Porcentaje de votación del partido que ganó las elecciones	Continua	13 a 37	20.1	5.5
Porcentaje de abstenciones en elecciones	Continua	10 a 25	17.5	4.6

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), y la Asociación Civil Transparencia (Transparencia).

Las variables “Votación obtenida por la segunda fuerza política”, “Votación obtenida por la agrupación política ganadora” y “Abstenciones en las elecciones regionales del 2002” se construyeron como porcentajes respecto al número total de electores. De modo que con ello se busca identificar la relación que existe entre los porcentajes de votación y la acreditación de funciones de los gobiernos regionales. Según Montero y Samuels (2004: 20-21) se deben entender los incentivos de los políticos en todos los niveles de gobierno y las relaciones políticas resultantes entre los políticos nacionales y subnacionales. La presión por descentralizar proviene de la competencia electoral; la importancia que los políticos atribuyen a las elecciones nacionales *versus* subnacionales; la dependencia relativa de los políticos sobre los recursos de los gobiernos nacionales *versus* subnacionales para el avance de las carreras políticas; y la importancia de los “agentes de poder” nacional *versus* subnacionales dentro de los partidos.

Variables socioeconómicas. Las variables que representan un incentivo potencial para la acreditación de los gobiernos regionales se caracterizan en el cuadro 11.

Cuadro 11**Variables socioeconómicas y acreditación de funciones**

Variable	Tipo	Valores	Media	Desviación estándar
Porcentaje de población pobre 2004	Continua	28 a 89	55.04	18.05
PIB per cápita regional 2003	Continua	1885.8 a 21205.5	7132.6	4512.2
Índice de desarrollo humano 2003	Continua	0.46 a 0.72	.58	0.07

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Instituto Cuanto (Cuanto), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la CND.

Las variables “Porcentaje de población pobre en 2004”, el “PIB per cápita en 2003” y el “Índice de desarrollo humano (IDH) en 2003” indican el desarrollo de una región. En la medida que una región presente mejores indicadores de desarrollo, se espera que tenga instituciones públicas con mejor capacidad administrativa. Bahl y Linn han encontrado que la urbanización y el PIB per cápita también se asocian al porcentaje de gasto público de los gobiernos subnacionales. Se puede concluir entonces que la urbanización y el desarrollo socioeconómico fortalecen la tendencia a la descentralización.

Montero y Samuels, por su parte, sostienen que los factores socioestructurales ayudan a entender los límites de la descentralización. Aunque hay que señalar que en los países pobres la descentralización no siempre ayuda a las regiones más desfavorecidas, por lo que se puede afirmar que donde existe gran desigualdad, la descentralización llega para aumentarla.

Variables de capacidad administrativa. La acreditación de los gobiernos regionales se intenta explicar con sus indicadores de ejecución y gasto. Esto obedece al supuesto de que una ejecución prudente del presupuesto es consecuencia de una buena gestión administrativa, algo fundamental en el cumplimiento de requisitos e indicadores de gestión para la acreditación de las regiones.

La descentralización no es un concepto nuevo de la modernización administrativa, ya que, mientras en el pasado se ponía el acento en la subsidiaridad, la participación ciudadana y la eficiencia en los servicios del Estado, hoy se habla cada vez más de la descentralización como un instrumento de integración interna y de responsabilidad

técnica y financiera que se relaciona con los conceptos de orientación hacia el cliente, la eficiencia y los efectos sociales (Albuquerque, Aghón, Cortés, 2001).

Las variables “Porcentaje de ejecución regional 2004”, “Porcentaje de ejecución de la inversión regional 2004”, “Porcentaje de ejecución en personal y obligaciones sociales regional 2004” fueron construidas al dividir el presupuesto ejecutado en este rubro por el inicial de apertura. La variable “Gasto per cápita” es el cociente del total de la ejecución presupuestal del año 2004 entre la población de ese mismo año.

Cuadro 12
Variables de capacidad administrativas y acreditación de funciones

Variable	Tipo	Valores	Media	Desviación estándar
Porcentaje de ejecución del presupuesto regional 2004	Continua	91.4 a 127.3	112.08	7.50
Porcentaje de ejecución de la inversión regional 204	Continua	39.9 a 263.9	118.79	42.93
Porcentaje de la ejecución regional en personal y obligaciones sociales 2004	Continua	100 a 109.79	107.10	2.28
Gasto per cápita regional 2004	Continua	542.6 a 3527.8	859.4	580.4

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEI y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

La acreditación de los gobiernos regionales como función de las variables independientes arriba descritas, se analiza mediante el uso de la estadística descriptiva: tablas de contingencia, gráficos y diferencia de medias; correlación de variables⁴⁰; y la

⁴⁰ El Pearson. La correlación entre dos variables refleja el grado en que las puntuaciones están asociadas. Este tipo de estadístico puede utilizarse para medir el grado de relación de dos variables si ambas utilizan una escala de medida a nivel de intervalo/razón (variables cuantitativas). La formula suele aparecer expresada como:

$$r_{xy} = \frac{\hat{S}_{xy}}{\hat{S}_x \hat{S}_y} = \frac{\sum_{i=1}^n Z_{x_i} Z_{y_i}}{n-1}$$

La primera expresión se resuelve utilizando la covarianza y las desviaciones típicas de las dos variables (en su forma insesgada). La segunda forma se utiliza cuando partimos de las puntuaciones típicas empíricas. Este estadístico refleja el grado de relación lineal que existe entre dos variables. El resultado numérico fluctúa entre los rangos de +1 a -1. Una correlación de +1 significa que existe una relación lineal directa perfecta (positiva) entre las dos variables. Una correlación de -1 significa que existe una relación lineal inversa perfecta (negativa) entre las dos variables. Una correlación de 0 se interpreta como la no existencia de una relación lineal entre las dos variables estudiadas.

La correlación de Spearman (r_s) es una medida de relación lineal entre dos variables. Se diferencia de la correlación de Pearson en que utiliza valores medidos a nivel de una escala ordinal. Si alguna de las

estimación del coeficiente de asociación entre la variable dependiente y las independientes “ β ”. La estimación del β , se hace por medio de una regresión lineal simple, que tiene como objeto estudiar cómo los cambios en una variable no aleatoria afectan a una aleatoria cuando existe una relación funcional entre ambas que puede ser establecida por una expresión lineal, es decir, que su representación gráfica sea una línea recta. Cuando la relación lineal concierne al valor medio o esperado de la variable aleatoria, estamos ante un modelo de regresión lineal simple. La respuesta aleatoria al valor x de la variable controlada se designa por y_x y, según lo establecido, se tendrá:

$(y_x) = \mu_x = \alpha + \beta_x$, donde α y β son los coeficientes de la regresión. El modelo de regresión simple se formaliza de la siguiente manera: $y_i = \beta_1 + \beta_2 x_i + u_i$

Se espera que con estas herramientas se logre un acercamiento a nivel exploratorio, tal como se indicó al inicio del capítulo.

3.2 Resultados de la investigación

La dimensión política de la acreditación de funciones

El cuadro 10 presenta la descripción de los valores y el comportamiento de las variables de estudio. Al observar los bajos porcentajes que obtuvieron las agrupaciones políticas ganadoras en relación con la votación obtenida por la segunda fuerza política y el porcentaje de abstenciones, se puede afirmar que las autoridades del nuevo nivel de gobierno carecen de legitimidad para garantizar los cambios que se generan en la nueva estructura del Estado. Asimismo, los gobiernos regionales enfrentan dificultades para implementar las políticas públicas desde la jerarquía que les corresponde, lo que se convierte en un obstáculo para ellos cuando buscan obtener la acreditación del CND y en la implementación del Plan Anual de Transferencias 2004.

Gobierno dividido y acreditación de funciones

Partido en el gobierno regional y funciones acreditadas

La agrupación política del gobierno regional es un indicador del gobierno dividido vertical en el proceso de acreditación de los gobiernos regionales. La filiación política

variables está medida a nivel de escala de intervalo/razón deberá procederse antes de operar el estadístico a su conversión en forma ordinal:

$$r_{s_{\infty}} = 1 - \frac{6 \cdot \sum d_i^2}{n \cdot (n^2 - 1)}$$

del gobierno regional concreta la forma que relaciona los gobiernos regional y nacional. Se asume que si la agrupación política del gobierno regional coincide con la del gobierno nacional, el primero tenderá a conseguir mayor acreditación de funciones que si fuera un gobierno regional de oposición. Por medio del CND, el Gobierno central maneja discrecionalmente la acreditación de los gobiernos regionales. La legislatura peruana unicameral, producto de la alianza Perú Posible-Frente Independiente Moralizador, resultó en un gobierno unificado que terminó formando una coyuntural coalición de gobierno. Por tanto los gobiernos regionales no se convierten en actores decisivos a nivel nacional.

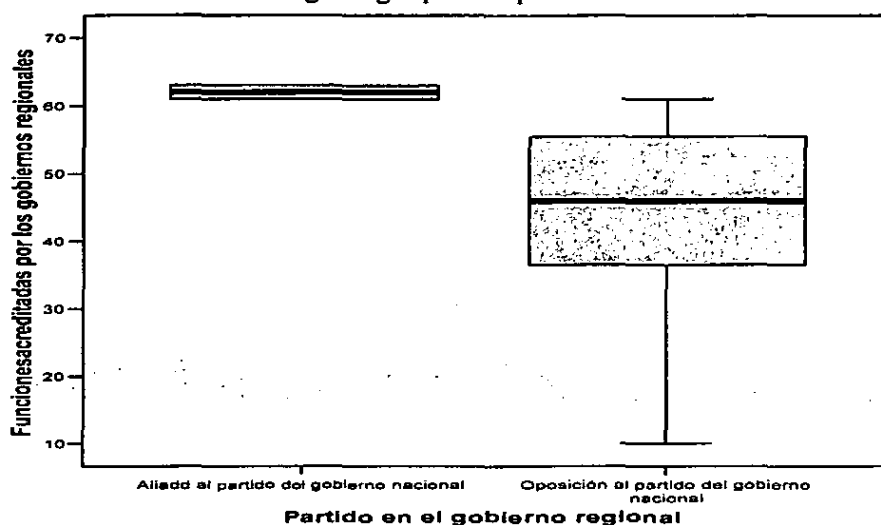
En el gráfico 02 se aprecia cómo se acreditan las funciones a los gobiernos regionales en relación a la agrupación política del gobierno nacional.

Los gobiernos regionales aliados al gobierno nacional concentran la mayor acreditación que oscila entre 61 y 63 funciones. Mientras que no mantener una alianza con el Gobierno nacional el porcentaje de acreditaciones disminuye hasta ubicarse entre 36 y 54 funciones, y el cuartil superior está entre 54 y 61 funciones. La diferencia de medias es de 17.65 y es significativa al 10 por ciento.

La asociación entre las variables es significativa al 5 por ciento y el coeficiente de la correlación es negativo, correspondiendo con el signo esperado, es decir, que cuando se pasa de aliado a opositor del gobierno disminuye la probabilidad del gobierno regional de acreditar más funciones. El coeficiente β -17.65, indica que pasar de aliado a oposición del gobierno central reduce la acreditación en 17.65 funciones.

De los resultados se puede deducir que la implementación del Plan de Transferencia 2004 está moldeada por el gobierno dividido vertical: el gobierno nacional usa discrecionalmente las transferencias de funciones y competencias, pues premia los gobiernos regionales que son sus aliados políticos.

Gráfico 2
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales
según agrupación política



Sperman's -0.461 , Significativa 5 por ciento $\beta -17.65$, significativa al 10 por ciento
 Fuente: elaboración propia con base en datos del CND, JNE, ONPE, y Transparencia.

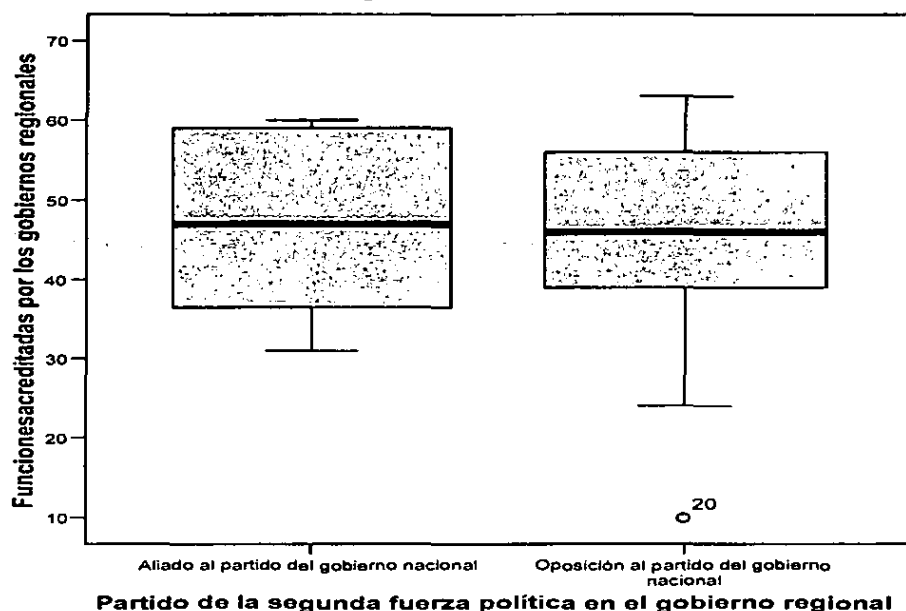
Segunda fuerza política regional y funciones acreditadas

En lo que atañe a la segunda fuerza electoral regional, se puede suponer que el gobierno regional donde la segunda fuerza política es aliada del gobierno nacional tenderá a acreditar menos funciones. El Gobierno central puede condicionar la acreditación y transferencia de recursos a la aprobación de su aliado político presente en el gobierno regional. Como la segunda fuerza electoral busca sustituir a la que detenta el gobierno regional, estratégicamente no la respalda. La gráfica 03 muestra que, cuando la segunda fuerza electoral es aliada del gobierno nacional, los gobiernos regionales sufren un decremento en su nivel de acreditación, la mediana es más alta en relación a la acreditación de la oposición.

En cambio, donde la segunda fuerza electoral es de oposición los gobiernos regionales tienen un intervalo de acreditación más grande. No obstante, la concentración es mayor alrededor de la mediana, así el 50 por ciento de estos gobiernos se concentra entre 40 y 55 funciones, y el último cuartil se encuentra entre 55 y 63 funciones. Particularmente, se observa el caso del Callao como atípico, al no ser considerado dentro del primer cuartil en razón de su bajo nivel de acreditación. La diferencia de media es de 1.72

funciones, la que se considera muy baja. Esta prueba no es significativa y sus resultados van en sentido contrario a lo esperado.

Gráfico 03
Funciones acreditadas por gobiernos regionales según agrupación política de la segunda fuerza electoral



Sperman's -0.019 , no es significativa.

$\beta -1.72$, no es significativa

Fuente: elaboración propia con base en datos del CND, JNE, ONPE, y Transparencia.

Puesto que el coeficiente de correlación es muy pequeño, tiene signo negativo, y estadísticamente no es significativo, de la misma manera, el coeficiente β es -1.72 y tampoco es significativo. En consecuencia, la variable "Segunda fuerza política regional" no contribuye a explicar la acreditación de funciones de los gobiernos regionales.

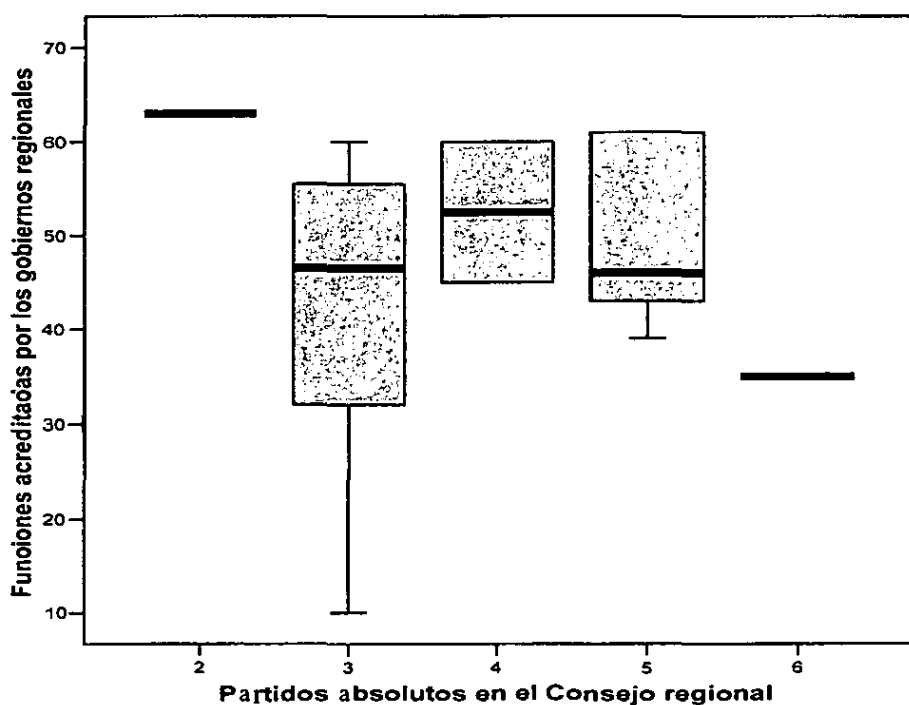
Composición de la legislatura regional y funciones acreditadas

Finalmente, al observar el comportamiento de las variables "Funciones acreditadas" y la composición política del Consejo Regional, planteamos como hipótesis que los gobiernos regionales con menos partidos representados en su legislatura tienen más posibilidades de llegar a acuerdos, facilitando de este modo que el Ejecutivo regional cumpla los requisitos para acreditar más funciones.

En el gráfico 4 se observa que los partidos políticos en los gobiernos regionales van de dos a seis agrupaciones. El gobierno regional cuya legislatura está compuesta por dos partidos acredita el máximo de funciones; y, por el contrario, el gobierno regional con seis partidos en su legislatura acredita sólo 35 funciones. La mayoría de regiones tiene una legislatura compuesta por tres partidos. La diferencia de medias en relación a la composición de la legislatura regional de 2-3 partidos y 4-6 partidos (8 y 17 gobiernos regionales respectivamente) es de 4.40 funciones. El resultado, como se puede observar, es opuesto al esperado. Es decir, en el caso de los gobiernos regionales cuyas legislaturas se componen por cuatro y seis partidos, su media de acreditación de funciones es mayor que la de los gobiernos regionales con legislaturas de dos a tres partidos.

Gráfico 4

Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según la composición política del Consejo Regional



Spearman's $\rho = 0.009$, no es significativa $\beta = 0.26$, no es significativo

Fuente: elaboración propia con base en datos del CND, JNE, ONPE, y Transparencia.

La correlación no es significativa e inclusive el signo positivo del coeficiente no corresponde con lo esperado. El β es 0.26 funciones y no es significativo. En

consecuencia el número absoluto de partidos en el Consejo Regional no explica la acreditación de funciones.

Más allá de los resultados que rechazan la hipótesis, en este caso la composición de la legislatura regional carece de poder explicativo, por no haber una representación proporcional de las fuerzas políticas en el Consejo Regional. Según el ordenamiento vigente, la agrupación política que gana las elecciones regionales, independientemente del porcentaje de votación obtenida, tendrá mayoría en el Consejo Regional (la mitad más uno del total de consejeros).⁴¹ El premio de mayoría no motiva al Presidente Regional a buscar acuerdos y consensos, ya que la representación que le asegure contar con un contingente legislativo mayor le asegura la aprobación de las ordenanzas.

Votación obtenida y funciones acreditadas

Una visión similar del rol de los partidos políticos en la descentralización es la que propuesta por Willis, Garman y Haggard, (1999, 2001). Ellos señalan que la descentralización tiene una lógica política discernible, arraigada en rasgos o características de la constitución, la estructura electoral y los sistemas de partidos, con aspectos diferentes a través de los países. Esta lógica tiene consecuencias importantes para el éxito o fracaso de los esfuerzos de la descentralización.

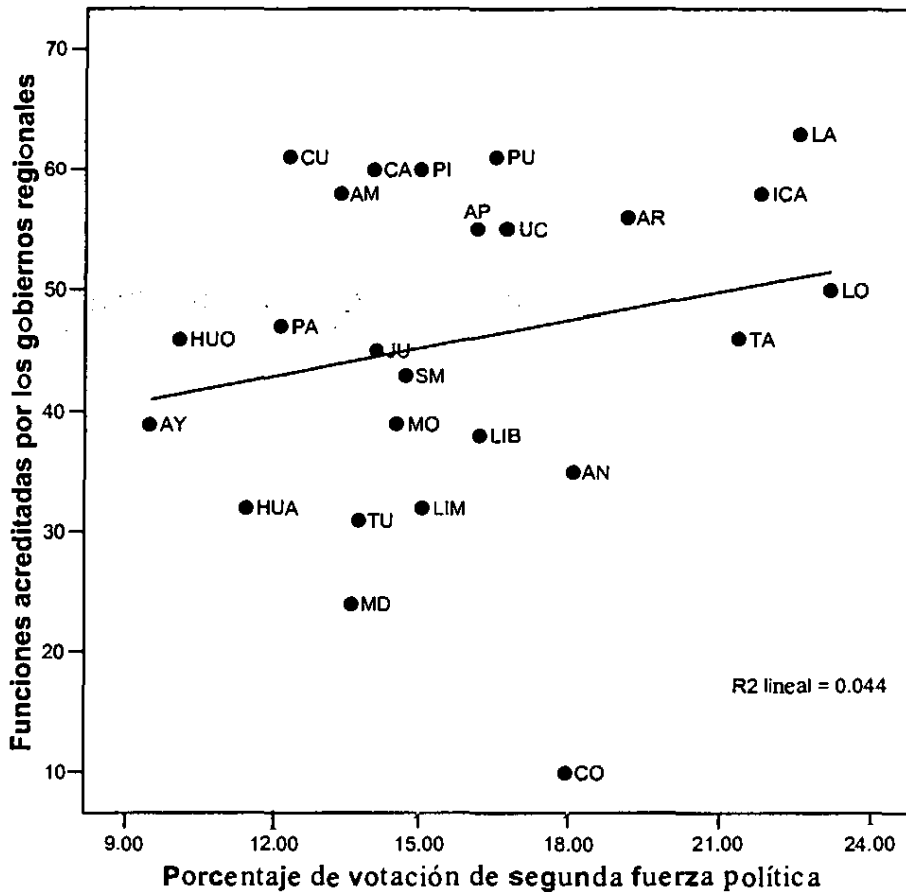
Votación de la segunda fuerza y funciones acreditadas

La acreditación de funciones de los gobiernos regionales como resultado de la votación obtenida por la segunda fuerza política regional, busca analizar cómo esta variable impacta en la acreditación de funciones. Se sostiene que la votación que obtiene la segunda fuerza política es un obstáculo en los gobiernos regionales para la acreditación de funciones. En el sentido que puede bloquear la gestión del gobierno y buscar réditos para la próxima elección. Por tanto, a mayor votación menor acreditación de funciones de los gobiernos regionales.

⁴¹ Ley de elecciones regionales, Ley N° 27683

Gráfico 5

Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según el porcentaje de votación obtenida por la segunda fuerza política



Pearson 0.211, no es significativa

β 0.74, no es significativa

Fuente: elaboración propia con base en datos del CND, JNE, ONPE, y Transparencia.

En el gráfico 5 se puede apreciar que existe una asociación positiva entre el número de funciones y el porcentaje de votación obtenida por la segunda fuerza política, lo que contradice la hipótesis. Es decir, a medida que aumenta el porcentaje de votación de la segunda fuerza política, también lo hace el número de funciones acreditadas. Para lectura de gráficos se elaboró una leyenda, ver anexo 04 (Cuadro 14). En este contexto, la región Callao, es un caso atípico pues allí la segunda fuerza política obtiene un alto porcentaje de votación y el nivel de acreditación es muy bajo. Cuando aislamos la región Callao, el coeficiente de correlación aumenta, al igual que la significancia (Pearson 0.337, significativa al 10 por ciento). Lo anterior sí constituye evidencia para

explicar la acreditación de funciones, aunque el resultado aparezca en sentido inverso al esperado.

Lo antes descrito se puede confirmar en el anexo 04 (Cuadro 14), el cual muestra que, del total de gobiernos regionales, hay un 44 por ciento que acredita más de 33 funciones y la votación de la segunda fuerza política regional supera el 15 por ciento. El signo positivo de la correlación indica que a mayor votación obtenida por la segunda fuerza, será mayor la acreditación de funciones por los gobiernos regionales. El signo positivo del coeficiente β también corrobora lo antes enunciado. Sin embargo, la correlación y el β no son significativos. En suma, las estadísticas rechazan la hipótesis planteada: en el caso peruano, a mayor votación de la segunda fuerza política, el gobierno regional incrementa su acreditación.

Votación del partido en el gobierno regional y acreditación de funciones

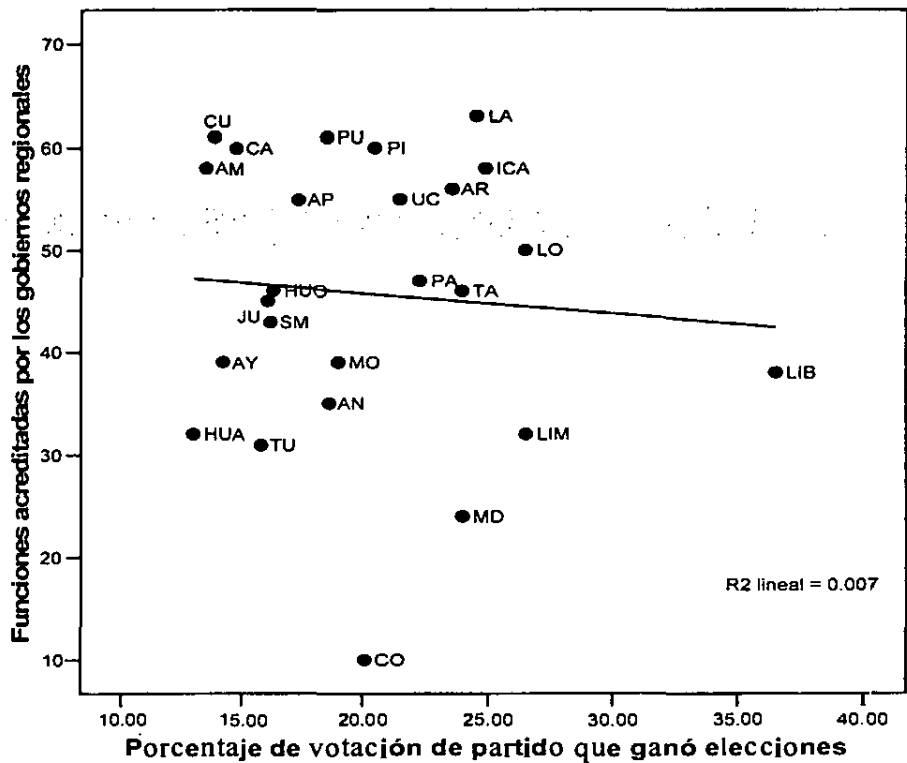
Por otra parte, asociar la acreditación de funciones con la votación obtenida por la agrupación política que ganó en la región permite suponer que a mayor porcentaje de votos, existen mejores condiciones para acreditar más funciones. Con otras palabras, que el respaldo de los votantes se constituye en sinónimo de legitimidad y apoyo a la gestión y, en consecuencia, en más incentivos para cumplir con los requisitos de acreditación con el fin de continuar capitalizando el voto.

Se tiene, por otra parte, que el 52 por ciento de gobiernos regionales llegó al poder con una votación inferior al 20 por ciento del total, y que de ellos, el 44 por ciento acreditó más de 33 funciones. En las regiones donde la agrupación política que ganó las elecciones obtuvo más del 20 por ciento del electorado, la mayoría de gobiernos acredita menos de 59 funciones, ver anexo 04 (Cuadro 15).

El gráfico 6 señala la relación entre el número de funciones acreditadas y el porcentaje de votación de la fuerza política que ganó las elecciones. El coeficiente de la correlación y el β son negativos, es decir, a mayor porcentaje de votación menor acreditación de funciones. Cuando se aísla a las regiones Madre de Dios, Lima, el Callao y La Libertad, si bien la correlación aumenta (0.130), continúa sin ser significativa, esto evidencia que

aun cuando hay cambio en el signo, eso no es suficiente para explicar la acreditación de funciones.

Gráfico 6
Funciones acreditadas por el Gobierno Regional según votación de la agrupación política que ganó las elecciones

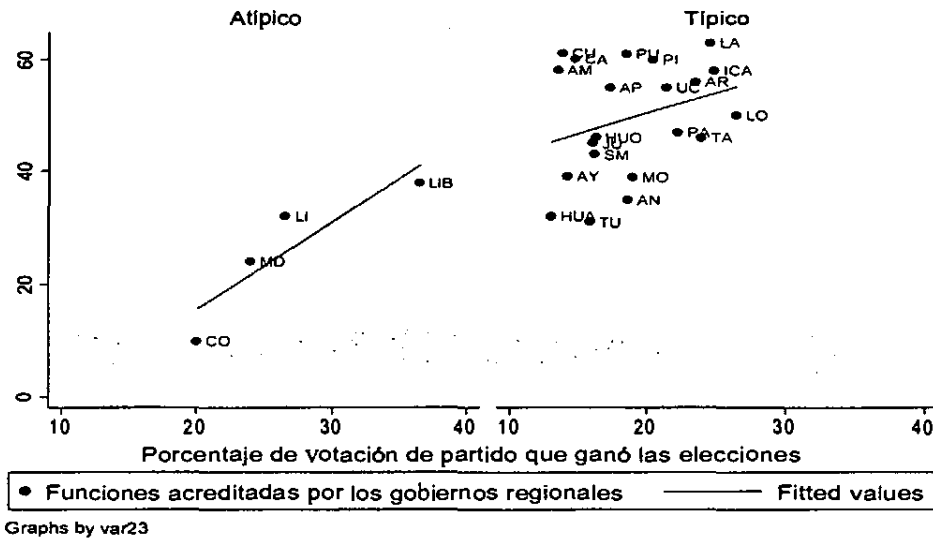


Pearson -0.082, no es significativa β -0.20, no es significativo
Fuente: elaboración propia con base en datos del CND, JNE, ONPE, y Transparencia.

En el gráfico 7 se puede apreciar el comportamiento que tienen las variables cuando se aislan los casos atípicos (se usan dos subpoblaciones). La asociación que se tiene ahora es positiva. Lo anterior significa que la votación obtenida por el gobierno que ganó las elecciones sí es un incentivo para acreditar más funciones. Aunque cómo se menciono no alcanzó relevancia.

Gráfico 7

Funciones acreditadas por el Gobierno Regional diferenciando según votación de la agrupación política que ganó las elecciones



Fuente: elaboración propia con base en datos del CND, JNE, ONPE, y Transparencia.

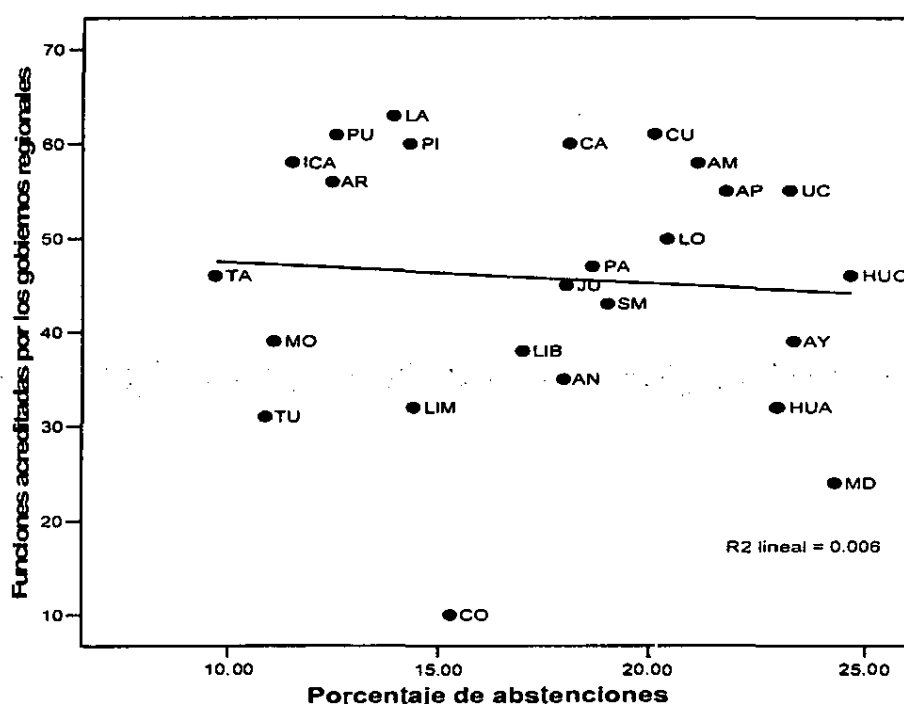
Abstenciones y acreditación de funciones

Al asociar la acreditación de los gobiernos regionales con la abstención, se parte del argumento que los políticos siempre buscan ubicarse, estratégicamente, lo más cerca de la preferencia del votante mediano. El votante que se abstiene puede ser un votante mediano. En consecuencia, hay necesidad de captar estos votos futuros. En el caso del Perú los presidentes regionales pueden ser reelectos. De tal manera, que un mayor abstencionismo, resultará en más esfuerzo del gobierno regional para obtener transferencias del gobierno nacional y ganar el apoyo político del electorado que se muestra indiferente. Los resultados que se pueden observar en el gráfico 8, al asociar las variables descritas, muestran que existe una relación negativa entre las funciones acreditadas y el porcentaje de abstenciones.

En otras palabras, a mayor abstencionismo, menor acreditación —la correlación es contraria a lo planteado. Sin embargo, la evidencia no es suficiente para probar o rechazar la hipótesis planteada, el signo negativo del coeficiente y el valor muy pequeño que tiene no constituyen prueba suficiente por no ser significativos. Si se aísla Callao, se puede ver que el coeficiente de correlación aumenta (-0.158), pero no es significativo.

Gráfico 8

Funciones acreditadas por gobiernos regionales y abstenciones



Pearson -0.078, no es significativa

β -0.23, no es significativo

Fuente: elaboración propia con base en datos del CND, ONPE, JNE, y Transparencia.

Resumen. Los resultados obtenidos arrojan una asociación positiva entre el número de funciones acreditadas por los gobiernos regionales con la variable “Agrupación política del gobierno regional”. La correlación significativa expresa que la “Agrupación política del gobierno regional” sí explica la acreditación de funciones. El coeficiente negativo indica que al pasar de aliado del gobierno a oposición se disminuye la probabilidad de acreditación, lo cual es coherente con los resultados encontrados.

El resto de variables no resultaron significativas, en razón de ello se observaron los signos de los coeficientes de la correlación y el β . Hasta el momento, la evidencia obtenida desestima la hipótesis planteada. Como se adelantó, en el caso peruano la descentralización tiene como uno de sus pilares la transferencia de funciones y competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales. Para hacer efectiva dichas transferencias, la ley del sistema de acreditación contempla el proceso a seguir, focalizándose principalmente en la acreditación de los gobiernos regionales. No obstante, los resultados presentados no constituyen prueba suficiente para demostrar

que, en el caso peruano, la descentralización está influenciada por el contexto de un gobierno dividido. El estudio dista de ser concluyente, la información obtenida se limita a un corte transversal, el sistema de acreditación que se analiza corresponde al primer Plan anual y la mayoría de variables independientes al correlacionarlas y asociarlas con la variable dependiente no son significativas.

Condiciones socioeconómicas y acreditación de funciones

La mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo, inspirados en el regionalismo y la descentralización, en los últimos años, han traspasado las funciones de la política regional de desarrollo a organismos situados por debajo del nivel central. La descentralización política es considerada una herramienta fundamental para dar a los gobiernos subnacionales un nuevo papel como animadores y promotores de la construcción de espacios de concertación público-privada y para el fortalecimiento del desarrollo regional y local (Ahumada, 2002). De esta manera, la descentralización cumple un rol estratégico en la relación sociedad-estado-mercado en la era de la globalización.

Según Nohlen (1991: 77) entre los objetivos de la descentralización en América Latina “Descentralizando la planificación económica, se quiere, por un lado, aumentar la capacidad reguladora del Estado; y por otro, reducir desigualdades regionales, acercando las condiciones de vida en las diferentes partes del territorio nacional”. De allí, que estudiar las circunstancias socioeconómicas y su relación con la acreditación de funciones, pasa por el análisis de la forma en cómo se asocian el PIB per cápita, la pobreza y el índice de desarrollo humano.

En el cuadro 11 se aprecia la gran heterogeneidad en las regiones en relación al porcentaje de la población pobre, el PIB per cápita 2003 y el índice de desarrollo humano. Por región, la población pobre tiene una desviación estándar muy alta, así, mientras unas regiones tienen menos de la tercera parte de población pobre, otras superan las tres cuartas partes de ésta. Respecto al PIB per cápita, también se observan grandes diferencias: el ingreso de la población de la región más rica es más de 11 veces el ingreso de la población de la región más pobre. De la misma manera, se aprecian grandes diferencias entre regiones en cuanto al índice de desarrollo humano. Cómo lo señala Gonzales de Olarte (2004: 72) las regiones son, en realidad, la dimensión donde

la economía cual funciona concretamente, pues la macroeconomía es más una abstracción que proviene de la existencia del Estado-nación. Desde este punto de vista: una combinación de las economías regionales existentes.

Pobreza regional y acreditación de funciones

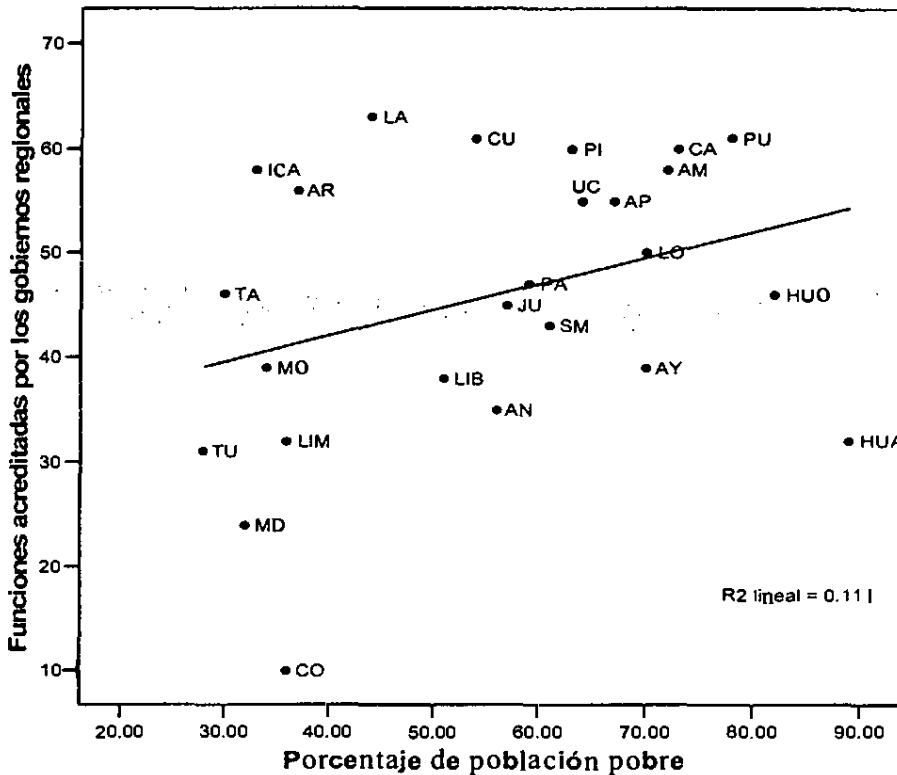
Si se toma en cuenta que el Perú es un país con altos niveles de pobreza, la descentralización que tiene como objetivo el desarrollo integral del país debe corregir este problema. Montero y Samuels plantean al respecto que “en los países pobres la descentralización no siempre va a ayudar a las regiones más pobres”. Entonces se busca analizar la relación que hay entre la variable “Funciones acreditadas por los gobiernos regionales” y el porcentaje de población pobre. En razón de la idea de que la descentralización promueve el desarrollo, se prevé que las regiones con mayores recursos económicos, tengan también gobiernos en mejores condiciones para recaudar ingresos fiscales y proveer mejores servicios. Aquí se parte del supuesto que a mayor porcentaje de población pobre, el gobierno regional tiene menos recursos económicos y, por tanto, menos posibilidades de acreditar las funciones.

Los resultados son los siguientes: en el caso del 36 por ciento de los gobiernos regionales que tiene menos del 50 por ciento de población pobre, el nivel de acreditación de la mayoría es menor a 59 funciones. Mientras que el 28 por ciento de gobiernos regionales con los mayores niveles de pobreza, encontramos que acredita en su mayoría más de 33 funciones. Ver anexo 05 (Cuadro 16).

Los resultados antes descritos se ratifican con el gráfico 9, donde se muestra una relación positiva entre la acreditación de funciones y el porcentaje de población pobre regional, es decir, a mayor población pobre, más acreditación de funciones. La evidencia permite rechazar la hipótesis arriba enunciada, porque los gobiernos regionales con menor porcentaje de población pobre acreditan menos funciones y se puede encontrar a regiones con altos porcentajes de población pobre que logran acreditar más de 59 funciones.

Gráfico 9

Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según porcentaje de población pobre



Pearson 0.305, no es significativa β 0.25, no es significativa
Fuente: elaboración propia con base en datos de CND e INEI.

El coeficiente de correlación y el β son positivos, pero no son estadísticamente significativos, lo cual implica que la pobreza no explica la acreditación de funciones. El Callao y Huancavelica se presentan como casos atípicos, cuando aislamos el coeficiente de correlación aumenta su valor (0.420) y es significativo. Ahora sí, la pobreza explica la acreditación de funciones pero lo hace de manera opuesta a lo previsto. Lo anterior, es un indicador importante que se debe tomar en cuenta para la implementación de la política de descentralización en el país: los gobernantes de las regiones con mayor pobreza buscan obtener más transferencias, esforzándose por acreditar más funciones.

El PIB per cápita y la acreditación de funciones

Las economías regionales generan sociedades con distinto tipo de organización social. Los mercados son tanto un principio integrador económico, como un organizador social.

Esto quiere decir que, cuanto menos desarrollados sean los mercados, más segmentadas y menos articuladas serán las sociedades; en otras palabras: se trataría de sociedades regionales débiles. Ahora bien, en el caso peruano las regiones son muy heterogéneas en cuanto a desarrollo del mercado. El PIB per cápita regional es muy desigual. Entonces se hace necesario asociar la variable funciones acreditadas por los gobiernos regionales con el PIB per cápita regional del 2003. Las regiones con PIB per cápita más alto tienden a acreditar más funciones, porque el gobierno regional puede disponer de recursos económicos para cumplir con los requisitos de acreditación.

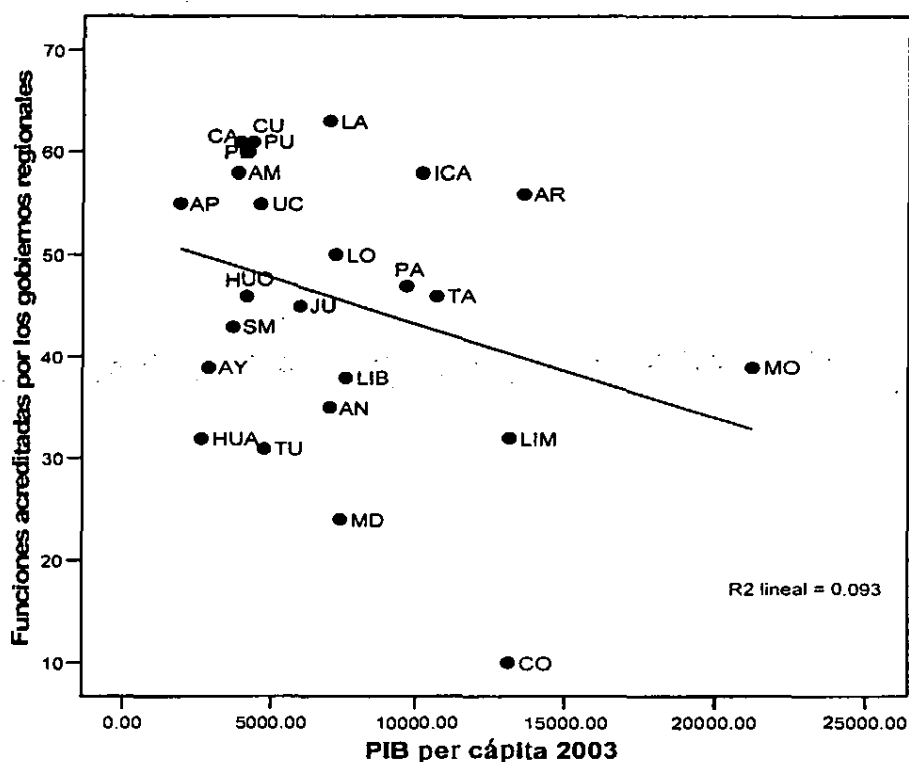
Los resultados que se presentan contradicen lo planteado, ya que del 32 por ciento de gobiernos regionales que tiene un ingreso per cápita superior a \$ 7400.00 nuevos soles, ningún gobierno regional acredita más de 59 funciones, en contraposición con los gobiernos regionales que tienen el ingreso per cápita más bajo con lo que encontramos a un 8 por ciento de gobiernos regionales con acreditación mayor a 59 funciones. Ver anexo 05 (Cuadro 16).

Los resultados que se observan en el gráfico 10 permiten rechazar la afirmación antes descrita. Al asociar el ingreso per cápita con las funciones acreditadas por los gobiernos regionales, se observa una asociación negativa, que se contrasta con el coeficiente de la correlación y el β , es decir, a mayor ingreso per cápita regional, menor número de funciones acreditadas por los gobiernos regionales. Las regiones del Callao y Moquegua exhiben un comportamiento atípico. No obstante, cuando las aislamos, el coeficiente de correlación se incrementa a -0.120, pero no es significativo. El ingreso per cápita no explicaría la acreditación.

De esta manera, las dos variables socioeconómicas que son los indicadores más importantes del desarrollo no estarían influyendo en la descentralización peruana.

Gráfico 10

Funciones acreditadas por Gobierno Regional según PIB per cápita



Pearson -.316, no es significativa

β -0.0009, no es significativa

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEI, Cuanto, y la CND.

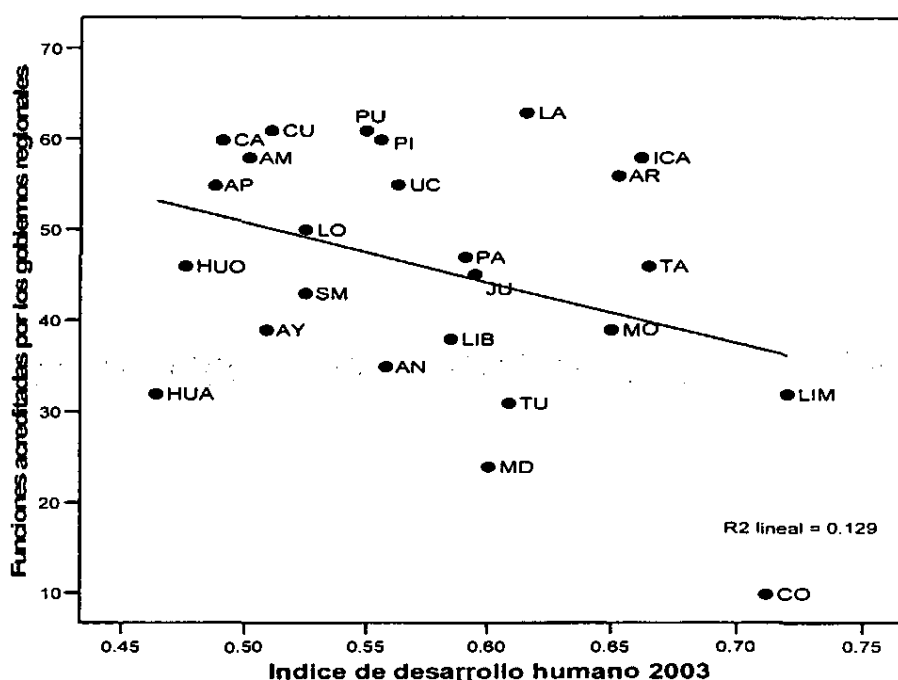
El índice de desarrollo humano y la acreditación de funciones

El capital humano es un factor importante en el desarrollo de las sociedades, porque es el que impulsa a los estados y regiones a alcanzar la competitividad. En este estudio se toma como variable que puede explicar la acreditación de los gobiernos regionales el índice de desarrollo humano que elaboró el PNUD, pues funciona como un indicador resumen de las características socioeconómicas de la población regional. Se esperaría que las regiones con índice de desarrollo humano alto tuvieran gobiernos regionales con mejores condiciones para la acreditación de funciones.

Los resultados encontrados nuevamente obligan a desestimar tal afirmación. El gráfico 11 indica que la relación entre funciones acreditadas e índice de desarrollo humano es negativa: a mayor índice, menos acreditación de funciones.

Gráfico 11

Funciones acreditadas según el Índice de desarrollo humano



Pearson -0.359, significativa al 10 por ciento β -66.072, significativo al 10 por ciento

Fuente: elaboración propia con base en datos del CND, PNUD.

Lo dicho antes se corrobora cuando se observa el coeficiente de correlación y el β , los signos son negativos y significativos al 10 por ciento. Las pruebas permiten afirmar que el índice de desarrollo humano sí explica la acreditación de los gobiernos regionales, pero en sentido contrario al previsto. Esto es, las regiones con índice de desarrollo más bajo tenderían a acreditar más funciones, lo que podría indicar la búsqueda, por parte de los gobiernos regionales, de recurrir a la transferencia como un mecanismo para disminuir los rezagos propios de sus jurisdicciones.

Resumen. A la luz de los resultados, se concluye que las variables socioeconómicas que, de acuerdo al enfoque de la descentralización, favorecen el desarrollo del mercado, no tienen el mismo impacto en el caso Perú. La descentralización se focaliza principalmente en la acreditación de los gobiernos regionales para obtener transferencias del gobierno nacional. Por lo tanto, la hipótesis de que las variables socioeconómicas impactan en el desigual nivel de acreditación de los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones del Plan 2004 no se puede probar

con la información disponible. La variable que sí explicaría la acreditación de funciones es el índice de desarrollo humano, pero su impacto es opuesto al esperado en el estudio. Analizar las causas de los resultados que se obtienen en este apartado escapa a la naturaleza del estudio y a la capacidad del autor.

La capacidad administrativa y la acreditación de funciones

Como lo plantea Nohlen (1991: 209) la descentralización está destinada a lograr una mayor intervención de la sociedad civil en asuntos públicos y tiene también el propósito de hacer más productiva la gestión de gobierno y lograr un mejor empleo de los recursos del Estado. Dentro de los cuatro objetivos de la descentralización en América Latina, el mismo autor resalta que: “la descentralización de funciones/servicios prestados por el Estado, se quiere lograr una mayor eficacia en los servicios públicos respecto a los costos de su gestión y a la calidad para los usuarios”. Por otra parte, la nueva gestión pública considera la descentralización como un desafío para la nueva administración pública, la cual ahora se ha propuesto ser más eficiente, tener calidad, y ser estratégica (Osborne y Gaebler, 1994); busca, en fin, liberar el potencial gerencial de la administración pública; esto es, reorientar la administración del Estado.

Gonzales de Olarte (2004: 164) sostiene que para la descentralización administrativa es necesario considerar objetivos de corto y mediano plazo. En una primera etapa se prepararía a los gobiernos regionales para recibir nuevas funciones. En una segunda, los gobiernos generarían infraestructura y personal para incorporar las nuevas consecuencias. Y en una tercera y última etapa se haría la incorporación de órganos de coordinación intergubernamentales para garantizar la coordinación de las acciones y evitar duplicidad de los servicios, lo mismo que la cooperación para ejecutar los programas y competencias los cuales obligan una acción conjunta.

La asociación entre el número de funciones acreditadas por los gobiernos regionales con las variables de capacidad administrativa parte del supuesto que los gobiernos regionales que desarrollan mejores niveles de gestión tienen mayor posibilidad de acreditar las funciones para la obtención de transferencias. Las variables de capacidad administrativa para realizar este estudio son del tipo proxy, ya que no se cuenta con información de aquellas que miden la capacidad administrativa, como el número de

empleados que trabajan para el gobierno regional, el nivel educativo de sus trabajadores, sus herramientas de informática, infraestructura y equipamiento.

En el cuadro 12 se observan los valores que toman las variables de estudio. Los datos hablan de cómo se ejecuta el presupuesto en el gobierno regional. Las medias de ejecución superan largamente el presupuesto contemplado para las regiones, es decir, en todos los casos el gasto de los gobiernos regionales está por encima del 100 por ciento. Si se toma en cuenta que la autonomía de gasto en los gobiernos subnacionales es un factor fundamental en el avance de la descentralización, alcanza mayor relevancia observar la prudencia fiscal en este nivel de gobierno. Ahora, si se revalora la desviación estándar de las variables, se puede notar que hay disparidades muy altas.

La ejecución presupuestal y la acreditación de funciones

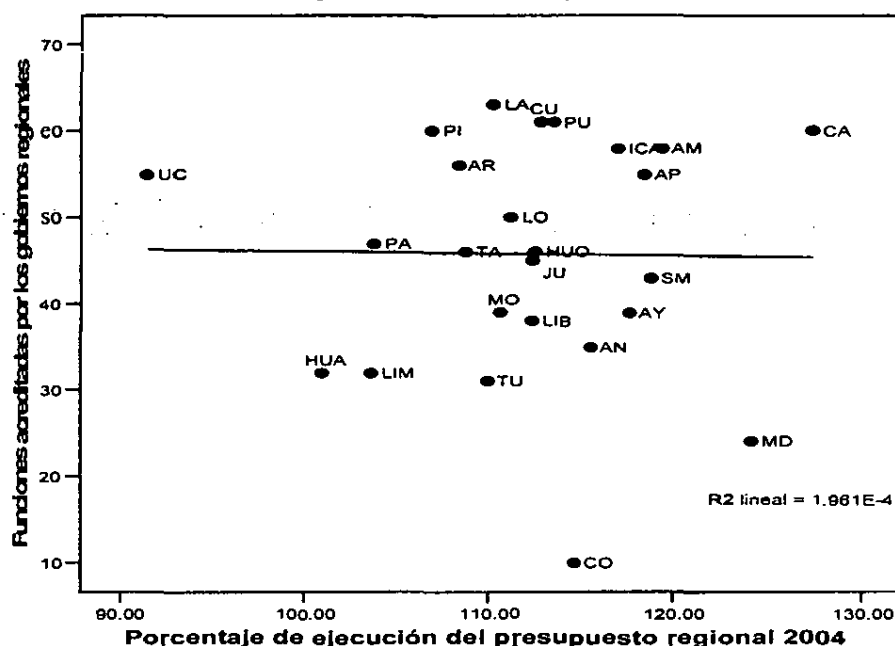
La ejecución presupuestal es un aspecto fundamental en la administración de los organismos públicos. Un cambio en la estructura institucional-espacial de la economía fiscal como la descentralización hace necesario que los niveles de gobierno subnacionales sean capaces de recibir funciones y recursos desgobierno central, ofrecer bienes y servicios de una manera más eficiente. Los nuevos niveles de gobierno deben asegurar un comportamiento adecuado en la ejecución del gasto, de acuerdo a la nueva estructura establecida. Lo anterior, lleva a estudiar la asociación entre la acreditación de funciones y la forma en que los gobiernos regionales ejecutan el presupuesto.

Si pensamos en la asociación de la variable dependiente “Funciones acreditadas por los gobiernos regionales” con la variable “Ejecución del presupuesto 2004”, asumiremos que los gobiernos regionales más responsables en el gasto⁴² cuentan con mejores capacidades de gestión, y que por tanto logran un mayor nivel de acreditación. Los resultados indican que sólo un 32 por ciento de gobiernos regionales ejecuta el presupuesto con responsabilidad, del que un mínimo porcentaje acredita más de 58 funciones. De igual forma, encontramos un 24 por ciento de gobiernos regionales que tiene una ejecución presupuestal superior a 115 por ciento y acreditan entre 33 y 58 funciones. Ver anexo 06 (Cuadro 17). El gráfico 12 presenta una asociación negativa

⁴² Se asume que un gobierno tiene una ejecución responsable de su presupuesto total si está entre 91 y 110 por ciento; para la ejecución en inversión, si está entre 98 y 120 por ciento; y de ejecución en personal y obligaciones sociales, si oscila entre 99 y 106.5 por ciento.

que implica que a mayor ejecución presupuestal, menos acreditación de funciones. Además, se observa en el gráfico casos atípicos como la región Cajamarca, Callao y Madre de Dios.

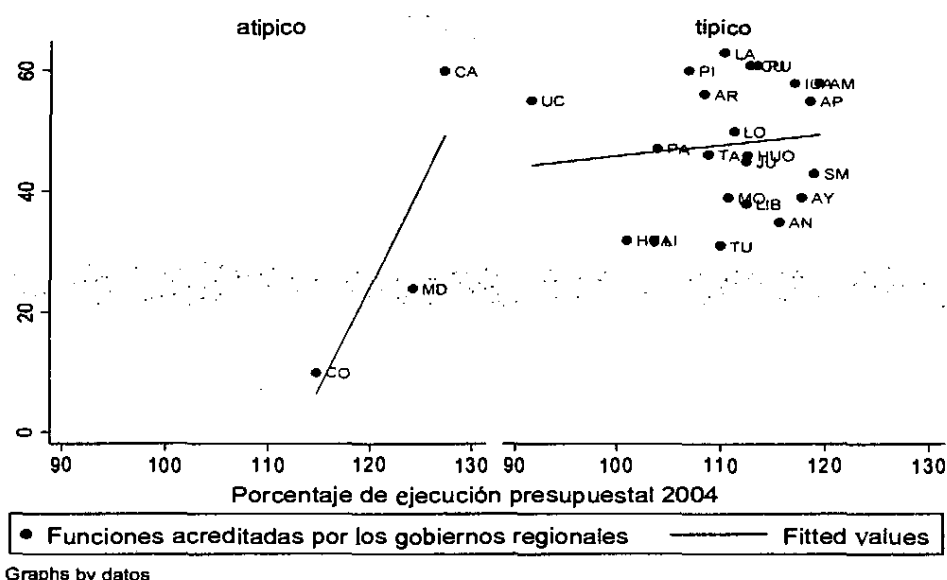
Gráfico 12
Funciones acreditadas según porcentaje de ejecución presupuestal 2004



Pearson -0.014, no significativa β -0.025, no es significativa
Fuente: elaboración propia, datos de CND y SIAF.

En la gráfica 13 aparecen los gobiernos regionales clasificados en típicos y atípicos (se usan dos subpoblaciones) en función a su comportamiento respecto a estas dos variables. La tendencia cambia y presentan una asociación positiva en ambos casos, aunque no resulta significativa la correlación y la asociación (β). En este caso, esto deriva en que a mayor ejecución presupuestal, mayor acreditación. Los resultados que se obtienen son opuestos a lo esperado, es decir, que una ejecución responsable posibilitaría mejores condiciones para acreditar funciones. Hay una importante cantidad de gobiernos regionales que no es responsable en el gasto y, pese a ello, tiene buen nivel de acreditación. De manera que la ejecución del presupuesto total no explica la acreditación de funciones.

Gráfico 13
Ejecución de presupuesto y funciones acreditadas de los gobiernos regionales según comportamiento



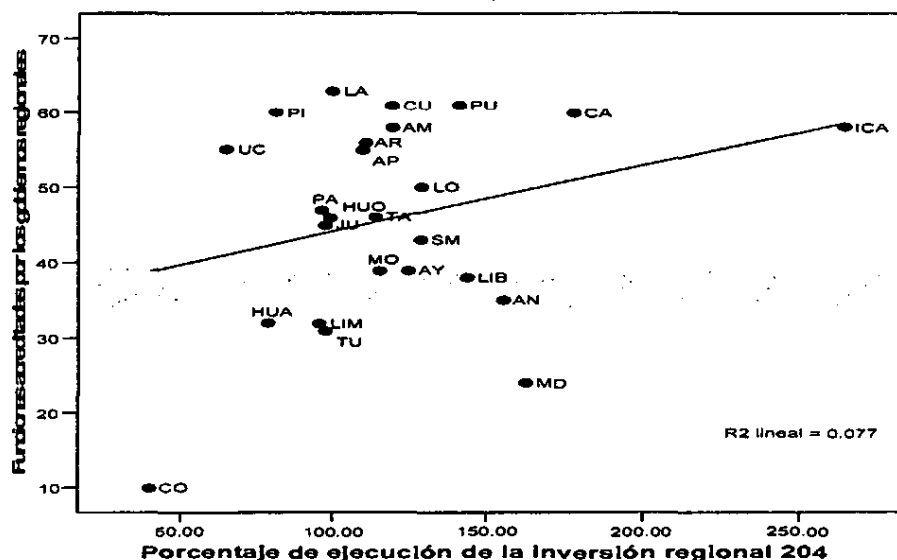
Fuente: elaboración propia, datos de CND y SIAF.

Ejecución de la inversión regional y funciones acreditadas

La literatura propone que la descentralización del gasto hacia los gobiernos regionales debería ir acompañada de una redefinición de la calidad del mismo. La mayor parte del gasto público es corriente y el correspondiente a inversión no estaría contribuyendo a generar eslabonamientos productivos en las regiones. Lo anterior justifica reflexionar la asociación entre la acreditación de funciones con la ejecución del presupuesto de la inversión regional.

En primera instancia es notorio que hay un 32 por ciento de gobiernos regionales cuya ejecución es baja y un 36 por ciento con una ejecución muy alta. De los gobiernos regionales que se ubican en un margen aceptable de ejecución de la inversión, la mayoría acredita entre 33 y 58 funciones. De igual manera, los gobiernos regionales que tienen una ejecución presupuestal de la inversión muy alta, en su mayoría acreditan más de 33 funciones. Los gobiernos regionales con menor ejecución presupuestal de la inversión, en mayor porcentaje acreditan menos de 33 funciones. Ver anexo 06 (Cuadro 18).

Gráfico 14
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según porcentaje de ejecución de la inversión regional 2004



Pearson 0.278, no significativa β 0.087, no es significativa
 Fuente: elaboración propia, datos de CND y SIAF.

En el gráfico 14 se observa que existe una asociación positiva entre la acreditación de funciones y la ejecución de la inversión regional. El coeficiente de correlación y el β así lo indican. Sin embargo, ambas pruebas no resultan significativas. De lo anterior, se entiende que la ejecución de la inversión regional no ayuda a explicar la acreditación de funciones de los gobiernos regionales.

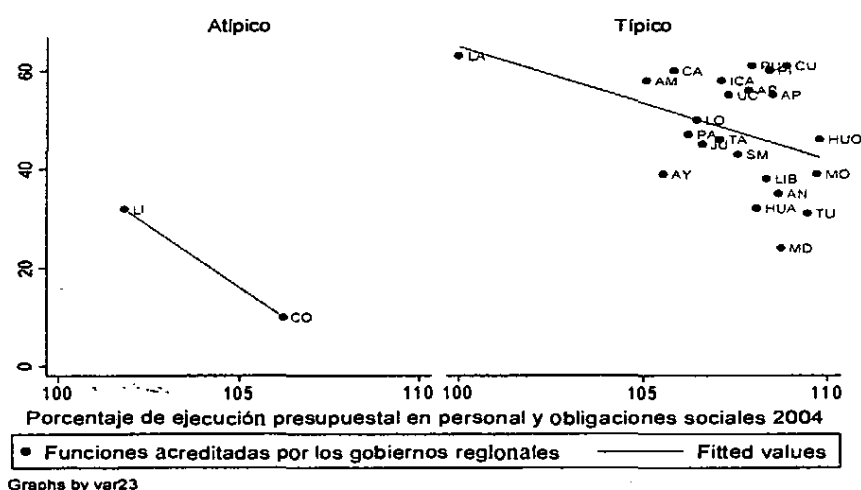
Ejecución del presupuesto en personal y obligaciones sociales y funciones acreditadas

La descentralización del gasto a los gobiernos regionales, tal cómo se indicó anteriormente, se concentra sobre todo en el rubro denominado gasto corriente. En Perú este rubro es llamado presupuesto en personal y obligaciones sociales, comúnmente llamado pago de planillas. La asociación entre las funciones acreditadas por los gobiernos regionales y el porcentaje de la ejecución presupuestal en personal y obligaciones se considera un factor relevante que se debe estudiar.

Los resultados del gráfico 15 muestran que hay una asociación negativa entre la ejecución en personal y obligaciones sociales y la acreditación de funciones, es decir, a mayor ejecución presupuestal en este rubro, menor acreditación de funciones por el

gobierno regional. El coeficiente de correlación y el coeficiente β son negativos y no significativos. Sin embargo, si se aísla los casos atípicos (Callao y Lima), el coeficiente de correlación es de -0.422 y estadísticamente significativo al 5 por ciento. Esto indica que la ejecución presupuestal en personal y obligaciones sociales sí explica la acreditación de funciones. Así, a mayor ejecución presupuestal, menos funciones acreditadas. Lo que es coherente con la afirmación de que una ejecución responsable permite mejores condiciones de los gobiernos para acreditar funciones, si bien todos los gobiernos regionales presentan una ejecución presupuestal mayor al 100 por ciento. Entonces, los gobiernos regionales que se acercan a un gasto responsable o eficiente tienen mejores posibilidades de acreditar las funciones.

Gráfico 15
Ejecución presupuestal en personal y obligaciones sociales,
y funciones acreditadas



Pearson -0.137 , no significativa $\beta -0.81$
Fuente: elaboración propia, datos de CND y SIAF.

No obstante, en términos generales, la evidencia estadística no permite aseverar que son las variables de capacidad administrativa, relacionadas directamente con la eficiente ejecución presupuestal, las que explican la acreditación de funciones de los gobiernos regionales. Los resultados rechazan la hipótesis de que los gobiernos regionales que tienen prudencia en el gasto o ejecutan el presupuesto de forma responsable logran mejores capacidades de gestión.

El gasto per cápita y la acreditación de funciones

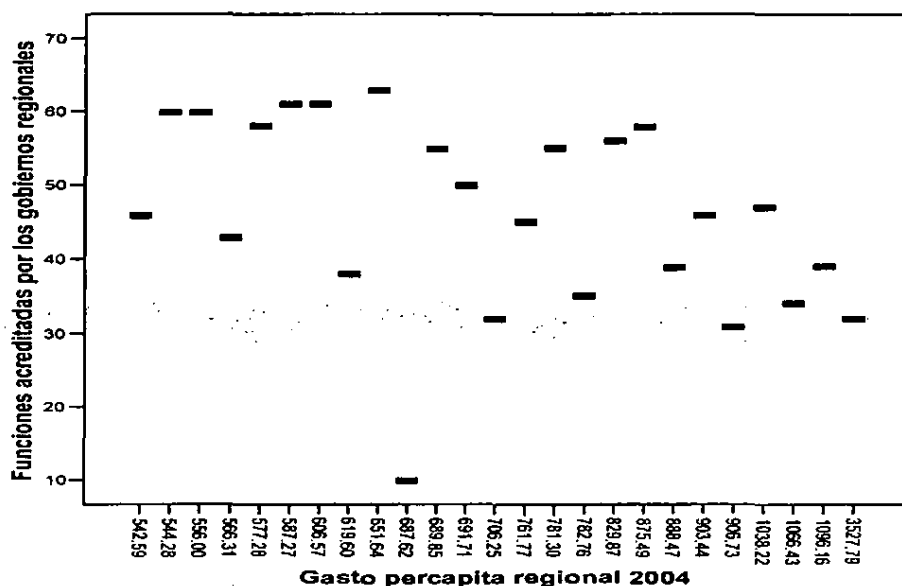
Determinar el gasto que se ejecuta en cada región es un factor importante en todo proceso descentralizador, porque permite apreciar si los gobiernos centrales transfieren los recursos en función de las necesidades regionales. Uno de los primeros acercamientos a este tema es observar el gasto per cápita a nivel regional, el cual involucra el criterio poblacional. Gonzales de Olarte (2004: 172) señala que, en el caso peruano no basta con transferir funciones y competencias del gobierno central hacia los gobiernos regionales y locales. Es necesario, además, redefinir el gasto público, para que pueda mejorar la dotación de capitales humano, físico y naturales, con el fin de lograr en el mediano plazo la posibilidad de que cada región tenga la capacidad de financiar los bienes y servicios públicos pertinentes con buena calidad. Se busca identificar si el gasto per cápita regional contribuye a la acreditación de funciones de los gobiernos regionales.

Se asume que los gobiernos regionales con mayor gasto per cápita tienen más posibilidad de acreditar funciones y así obtener mayores recursos económicos para su región. En el gráfico 16 se puede observar que existe una relación negativa entre el gasto per cápita y la acreditación de funciones, es decir, a mayor gasto per cápita, menos funciones acreditadas. El coeficiente de correlación y el β son negativos y no significativos estadísticamente. Callao sigue comportándose como un caso atípico, tal como se observa en la gráfica, su acreditación de funciones es la más baja y su gasto per cápita es alto. Al aislar a la región Callao, el coeficiente de correlación es de -0.415 y significativo al 5 por ciento.

Los gobiernos regionales que tienen menos presupuesto asignado por habitante acreditan más funciones, esto señala que ellos realizan un mayor esfuerzo por acreditar las funciones y competencias para lograr así más recursos económicos, vía transferencias para invertirlos en su región. Esta afirmación permitiría sustentar que el gasto per cápita sí explica la acreditación de funciones de los gobiernos regionales, pero de manera opuesta a lo planteado en este estudio.

Gráfico 16

Gasto per cápita y acreditación de funciones



Pearson -0.312 , no es significativo

$\beta -0.007$, no es significativa

Fuente: elaboración propia, datos de CND y SIAF.

Resumen. El que las variables explicativas no resulten significativas, y que para el caso específico de la ejecución presupuestal en personal y obligaciones sociales y el gasto per cápita sean significativas cuando se aísla los casos atípicos, lleva a una conclusión: con un estudio exploratorio todavía no se puede explicar la acreditación de funciones de los gobiernos regionales en el Plan de Transferencia 2004.

La evidencia encontrada obliga a buscar la explicación del desigual nivel de acreditación de los gobiernos regionales en otras variables de capacidad administrativa Tal como se planteó al inicio de este apartado, las variables con las que se ha estudiado el nivel de acreditación son del tipo proxy.

CONCLUSIONES

La presente investigación ha enfrentado como principal limitante la falta de información necesaria y suficiente que le permitiera aspirar a la conclusión; las afirmaciones expuestas son, en específico, de carácter exploratorio y distan mucho de pretender la generalización. Entre otras razones porque nuestro objeto de estudio se haya en plena ejecución y es el primer y único Plan Anual que finalizó con el proceso de acreditación y, a la fecha, aún están efectuándose las transferencias. No obstante, la mejor aportación que este análisis realiza se encuentra en el acercamiento a la implementación de una política descentralizadora en el Perú.

En una futura investigación se podría retomar la hipótesis planteada, debido a que se contaría con otras experiencias sobre la ejecución de más planes anuales de transferencia, más la realización de las próximas elecciones regionales; adicionalmente es de esperar que, para entonces, se genere la información básica que permita el uso de las variables que fundamentan la explicación de los factores que influyen en el proceso de transferencia. De esta manera, será factible construir una serie de tiempo y lograr dejar en claro las causales de la desigual acreditación de los gobiernos regionales para conseguir hacerse cargo de funciones y competencias del gobierno central.

La descentralización en el Perú se ha intentado varias veces desde el marco normativo: a nivel de Constitución, leyes de municipalidades, e incluso desde los gobiernos departamentales. Empero, todos los casos han terminado en mayor centralización o, simplemente, no se aplicaron. La experiencia más cercana de este tipo fue la del periodo 1989-1992, cuya característica principal fue que estuvo orientada al nivel intermedio, es decir, a la conformación de regiones. Fue una experiencia con serias deficiencias en el reconocimiento de la autonomía y en el apresuramiento de las transferencias. Por lo demás, este intento lo frenó Fujimori, cuando llega a la Presidencia y suprime la descentralización con el autogolpe de 1992, el hecho significó un retroceso para el país. Posteriormente, el gobierno de transición que sobreviene a la caída del régimen fujimorista impulsó el interés descentralizador tanto de los candidatos a la presidencia en las elecciones del 2001 como de la ciudadanía del interior.

La actual política de descentralización inició como repuesta a una promesa de campaña electoral y tiene como rasgo fundamental su orientación al nivel intermedio, es decir, al de la región. Su aplicación apresurada se debe a un error de cálculo político y se desarrolla en el contexto de un gobierno dividido vertical. En cuanto a la forma en que se ha implementado la acreditación de los gobiernos regionales, se constata que los plazos han sido demasiado cortos; que las normas se dieron en tiempos inoportunos, y que ellas no permitieron la viabilidad de este complejo proceso.

Un hallazgo importante ha sido dejar en claro el problema al implementar la acreditación de los gobiernos regionales, en particular la contradicción entre la norma general y la específica el Plan Anual 2004, el cual no contempló los requisitos generales y específicos y dispuso que para su inicio se debería esperar la promulgación de la Ley del Sistema de Acreditación. Por otro lado, las herramientas y recursos para lograr la acreditación exigen gran capacidad administrativa y financiera de las regiones, requerimientos que aún no cumplen estas entidades. Lo anterior se evidencia en la escasa acreditación de los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones en materia de administración que otrora habían sido terrenos del Estado. El problema más serio, y que puede ser crucial en el proceso, lo constituye la cesión de recursos presupuestales vinculado a las funciones transferidas por cada sector.

En el análisis descriptivo de datos, la correlación de variables y la estimación de los coeficientes β se encontró que la operacionalización del Plan de Transferencia 2004 podría estar influida por un gobierno dividido vertical, pues la mayor cantidad de funciones acreditadas por los gobiernos regionales la obtuvieron aliados del gobierno nacional. Por el contrario, la filiación de la segunda fuerza política no explica la acreditación de funciones de los gobiernos regionales. De la misma manera, los partidos presentes en la legislatura regional no explicitan la acreditación. En Perú, la agrupación política que gana las elecciones regionales, independientemente del porcentaje de votación logrado, tiene mayoría en el Consejo Regional. La evidencia estadística indica que a mayor número de partidos, mayor acreditación de funciones, algo contrario a lo esperado. Lo antes descrito no respalda el argumento de que la política de descentralización del Perú se afecta al aplicarse en el contexto de un gobierno dividido.

En cuanto a la votación de la segunda fuerza política regional, su incremento debía disminuir la acreditación de funciones, pero eso no se ajusta a la evidencia encontrada. Aunque importa destacar que es la única variable electoral significativa cuando se aíslan los casos atípicos. El resto de variables no alcanzan significancia estadística en la correlación y la estimación de los coeficientes β . En consecuencia, ello permite afirmar que las variables electorales no contribuyen a explicar la variable dependiente. No hay evidencia suficiente para demostrar que la descentralización peruana esté moldeada por el contexto de un gobierno dividido.

Por otra parte, también queda claro que el rango de pobreza presente en las regiones no es obstáculo para que se acrediten las funciones y competencias; contra lo esperado, los gobiernos regionales que tienen mayor porcentaje de población pobre tienen mejor acreditación. Aun así, se presentan dos casos atípicos que, aislados, vuelven significativa la correlación, es decir, que en ellos el porcentaje de pobreza sí explica la acreditación de funciones, pero en sentido opuesto a lo esperado.

Lo inverso ocurre con el ingreso per cápita de las regiones: los gobiernos regionales con ingreso más alto tienen menor nivel de acreditación. Mientras que el índice de desarrollo humano explica la acreditación de funciones en sentido opuesto al esperado: a mayor índice, menor acreditación. Lo anterior evidencia que las causas de la desigual acreditación de funciones no se deben buscar en los aspectos orientados a favorecer el mercado. Estas variables —que explican otros procesos descentralizadores— no tienen el mismo efecto en Perú. Por lo tanto, las variables socioeconómicas no impactan en el desigual nivel de acreditación de los gobiernos regionales para obtener la transferencia de funciones provenientes del Plan.

Las medias de ejecución rebasan con mucho el presupuesto contemplado para las regiones, esto es, que, en todos los casos, la ejecución del gasto de los gobiernos regionales está por encima del cien por ciento. Las variables de capacidad administrativa relacionadas directamente con una responsable ejecución presupuestal, no explican en su mayoría la acreditación de funciones de los gobiernos regionales. No obstante, en cuanto a la ejecución del presupuesto en personal y obligaciones sociales corresponde a lo esperado; es decir, mientras rige la prudencia en la ejecución presupuestal, se acreditan más funciones. Esta variable resulta significativa cuando se

aislan los casos atípicos: la prudencia en el gasto o ejecución del presupuesto de forma responsable no deriva necesariamente en mayor acreditación para los gobiernos regionales; los hay con baja o muy alta ejecución y, con todo, se les otorga altos niveles de acreditación.

De igual modo, tener mejores capacidades de gestión no condiciona a los gobiernos regionales para acreditar un mayor número de funciones. Y, en relación al gasto per cápita y la acreditación de funciones de los gobiernos regionales, hay evidencia que ello sí explica el proceso, aunque la asociación es de carácter negativo, esto es, que a menor gasto per cápita, más funciones acreditadas. Una vez más, un resultado opuesto al esperado que permite afirmar que los gobiernos regionales con mayor gasto per cápita no están interesados en conseguir más transferencias de recursos del gobierno central para mantener e incrementar su capacidad de gasto.

La descentralización, en el un contexto de gobierno dividido, se explica por la variable “Agrupación política en el gobierno regional”, pues resultan significativos los coeficientes de correlación y el coeficiente β . La votación obtenida por la segunda fuerza política adquiere poder explicativo cuando se aislan los casos atípicos. Sin embargo, su comportamiento se opone a lo esperado. Las demás variables políticas no explican la acreditación de funciones.

Como la discrecionalidad del gobierno central no puede probarse con una sola variable, se recurrió a un grupo de variables que aun así, en su conjunto, no explican la discrecionalidad del gobierno central en la acreditación de funciones. Las variables relativas a la condición socioeconómica regional que probarían que las ventajas y desventajas de cada región son factores que impactan para acreditar más funciones, no tienen fuerza explicativa y cuando se aislan los casos atípicos y adquieren poder explicativo, su comportamiento es opuesto al esperado.

Por otro lado, las variables referentes a la capacidad administrativa y su relación con la acreditación de funciones de los gobiernos regionales, en su mayoría no son significativas, y el gasto per cápita, que sí tiene poder explicativo, presenta un comportamiento contrario al esperado.

El que la hipótesis de estudio no se haya comprobado, no la descarta. Al contrario, se debe seguir investigando, pero con más disponibilidad de tiempo, recursos y, sobre todo, con suficiencia informativa que permita ser concluyente. Los datos básicos que permitirían la continuación de un estudio así serían: la implementación de más planes anuales de transferencia; los resultados de las siguientes elecciones regionales; las transferencias de recursos que se realizan a los gobiernos regionales en varios periodos; los recursos financieros transferidos a los gobiernos regionales que corresponden a las funciones acreditadas en cada año; y la generación de información acerca de las variables que explican la capacidad administrativa.

Concluimos señalando que la no comprobación de la tesis encuentra su causa en la naturaleza de la información disponible, pero también en la circunstancia fundamental de la política de descentralización en el Perú: se trata de una política que apenas inicia su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- Agrseti, Alan (1996) An introduction to categorical data analysis. Washington, DC, Library of Congress.
- Ahumada, J. (2002): "Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática", *LIDER*, 7, 10: 13-42
- Alejos Calderón Walter, Zas Friz; Jhonny (2005) Concertando descentralización, balance del diseño normativo. Lima, Fondo Editorial del Congreso.
- Alston, Lee J. y Otros (1996), *Empirical Studies In Institucional Change*. Cambridge University Press°1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID (1997). América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social. Washington DC
- Baca Olamendi , Laura y otros (2000), *Léxico de la Política*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2000.
- Berrandini, Pablo (2003), *La segunda Generación de Análisis Institucionales del Federalismo*. Revista Nueva Sociedad, No 104/105,2003).
- Bishop, Ivonne y otros (1995) Discrete multivariate análisis: teory and practice. Boston, Massachussets Institute of Tecnology.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Jorge Martínez-Vázquez (2000) "Chapter 3: Assignment of spending responsibilities and service delivery." En: Giugale, Marcelo y Steven B. Webb, eds. *Achievements and challenges of fiscal decentralization*. Washington, DC; The World Bank
- Cabrero Mendoza, Enrique (1996), "Las políticas descentralizadoras en el nivel internacional". Revista Nueva Sociedad, No 142, marzo- abril.
- Camou, Antonio (2001) "Estudio preliminar." En: Camou, Antonio, comp. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México, FLACSO, IIS-UNAM, Plaza y Valdés.
- Carranza Ugarte, Luis y David Tuesta Cárdenas (2004), *Consideraciones para una descentralización fiscal: pautas para la experiencia peruana*. Estudios Económicos, Banco Central de Reservas del Perú. Lima Perú.
- Carrión, Fernando (2003), *Proceso de descentralización en la comunidad Andina*. FLACSO, Quito Ecuador.
- CEPAL/GTZ (1997), *Descentralización Fiscal en América Latina*. LC/L.105, Agosto, 1997.

- Colomer, Josep (2001) Instituciones políticas. Barcelona, Ariel.
- Comisión Andina de Juristas (2001), Las tareas de la transición democrática, "Serie democracia N°1", Lima Perú.
- Congreso de la República del Perú (2005) Evaluación anual y balance del proceso de descentralización. Lima, Tarea Asociación Gráfica Educativa.
- Cotler, Julio (1994), Política y sociedad en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos, Lima Perú.
- Dammert, Ego y Manuel Aguirre (2003), La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI, CEPAL, Santiago de Chile.
- Defensoría del Pueblo (2004) Índice de buen gobierno. Lima, Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2005), Importancia del sistema de acreditación para la transferencia de competencias sectoriales y para el fortalecimiento de los gobiernos locales, Lima Perú
- Defensoría del Pueblo (2005), Reportes de la Defensoría del Pueblo sobre el proceso de acreditación y transferencia competencias sectoriales a los gobiernos regionales, Lima Perú.
- Elizondo Mayer- Serra y otros /2002), Lecturas sobre el cambio en México. Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Gonzales de Olarte, Efraín (2003) Regiones integradas. Lima, Fondo Editorial del Congreso.
- Gonzales de Olarte; Efraín (2004) La difícil descentralización fiscal en el Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Lima Perú.
- Goodin, Robert (2003), Teoría del Diseño Institucional, Editorial gedisa, Barcelona,.
- Guerrero Figueroa, Luis (2002) Sembrando descentralización. Lima, Fondo de Editorial del Congreso.
- Gujarati, Damodar (2003) Basic Econometrics, United State, McGraw-Hill Higer Education
- Guy, Petter (2003): El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política, gedisa, Barcelona
- Herrera Ramos, J. Mario y otros (2003), 25 Años de Reformas Institucionales en México, editorial, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México D.F.
- Huben, Ludwing (2003), Ayacucho: Centralismo y Descentralización, Instituto de Estudios Peruanos, Lima Perú.

- Lijphart, Arend (2000) **Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.** Barcelona, Ariel.
- Martínez Uriarte, Jacqueline y Otros (2003), **De la descentralización al federalismo Estudios comparados sobre el gobierno local en México.** Miguel Ángel de Porrúa, México DF.
- Montero, Alfred and Samuels, David (2004), **Descentralization and democracy in Latin America**, Indiana, University of Notre Dame, United state.
- Monteinos, Egón (2005) *Revista eure* (Vol XXXI, N° 93) **Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática**, Santiago de Chile.
- North, Douglass (1993), **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, Fondo de Cultura Económica, México.
- Orlansky, D. (1998): "Las políticas de Descentralización", *Revista Desarrollo Económico*, 38, 151.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992): "Reinventing government". **How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** Traducción al español, Paidós, Barcelona (1994).
- Propuesta Ciudadana (2005). **Proceso de Transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales.** Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Propuesta Ciudadana (2005). **Vigilancia del proceso de descentralización.** Lima, Grupo de Propuesta Ciudadana.
- Propuesta Ciudadana (2005), **Vigila Perú, Sistema de vigilancia ciudadana de la descentralización, reporte N° 6, balance anual 2004**, Lima Perú.
- Propuesta Ciudadana (2005), **Vigila Perú, Sistema del proceso de descentralización, reporte nacional N° 7, enero-abril 2005**, Lima Perú
- Propuesta Ciudadana (2005), **Vigila Perú, Vigilancia del proceso de descentralización, reporte N° 86, reporte nacional mayo-agosto 2005**, Lima Perú.
- Restrepo, D. (1994): "Aspectos espaciales de la reestructuración: descentralización y apertura", *EURE*, 20, 59.
- Rivera, Roy (1996), **Descentralización y Gestión local en América Latina.** FLACSO, Costa Rica.
- Rojas, F. (1999): "The political context of decentralization in Latin American: Accounting for the particular demands of decentralization in the region" en Burki, Shahid Javed Guillermo Perry (Eds). *Annual World Bank Conference on development in Latin American and the Caribbean.*

- Sartori, Giovanni (2001) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, FCE.
- Tsebelis, George (1992), *Nested Game: The Rational Choice Approach in Comparative Politics*, University of California, California
- Tanaka, Martín y Zárate, Patricia (2003). Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú 1998-2001. IEP- Lima Perú.
- Willis, E., Garman, C., Haggard, S. (1999): "The politics of decentralization in latin america", *Latin American Research Review*, 34, 1: 7-50.
- Wolman, Harold (1990) "Decentralization: What it is and why we should care." En: Benneth, Robert ed. *Decentralization, local governments, and markets. Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford, Clarendon Press.
- Wright, Deil (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, FCE.
- Zas Friz, Johnny (1998), *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*, Universidad del pacífico, Centro de Investigación, Lima Perú.
- Zas Friz, Johnny (2004), *La insistencia de la voluntad. El actual proceso de descentralización política y sus antecedentes inmediatos*, Defensoría del Pueblo, SER, Lima Perú.
- Zas Friz Burga, Jhonny (2001) *El sueño obcecado de la descentralización*. Lima, Fondo Editorial del Congreso.

FUENTES PRIMARIAS

Constitución Política del Perú de 1979

Constitución Política del Perú de 1993

Ley de Reforma Constitucional N° 26680 sobre Descentralización.

Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; Ley N° 27867

Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Ley de Reforma Constitucional, Ley N° 27680

Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Ley N° 28273

Plan anual de transferencia de fondos y proyectos sociales, programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión de infraestructura productiva de alcance regional y de competencias sectoriales a los gobiernos regionales y locales del año 2004. (D.S. 038-2004-pcm del 12.05.04)

Reglamento de la Ley del Sistema de acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, Decreto Supremo N° 080-2004-PCM

Reglamento de la ley N° 28273, Ley del sistema de acreditación de gobiernos regionales y locales

Resolución Presidencial N° 006-CND-P-2005. Aprueba la relación de entidades certificadoras

Resolución presidencial N° 012-CND-P-2005. Regula el proceso de acreditación para la transferencia de competencias sectoriales contenidas en el Plan anual 2004

Resolución presidencial N° 015-CND-P-2005: Aprueban requisitos específicos, indicadores y procedimientos de verificación de requisitos generales aplicables dentro del ciclo del proceso de acreditación del año 2004

Resolución presidencial N° 023-CND-P-2005. Regula el procedimiento a seguir por los gobiernos regionales que no certificaron el cumplimiento de requisitos generales o específicos

Resolución presidencial N° 057-CND-P-2004. Aprueba procedimientos, plazos, mecanismos de verificación para ejecución de transferencia a los gobiernos regionales y locales de los fondos, proyectos y programas contenidos en el decreto supremo N° 038-2004-PCM

ANEXOS

ANEXO N° 1

Lineamientos de Política Regional aprobados por los respectivos Consejos Regionales. Funciones y Competencias 2004

Transferencia funciones específicas para el ejercicio de competencias exclusivas a los gobiernos regionales

1. Se iniciará la transferencia a los Gobiernos Regionales de funciones específicas que permitan el ejercicio de las competencias exclusivas indicadas en los incisos g), h) y j) del artículo 35° de la Ley de Bases de la Descentralización y en el artículo 10° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, una vez cumplidas las disposiciones que establezca la Ley del Sistema Nacional de Acreditación:

g. Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal, y otros sectores productivos de acuerdo a sus potencialidades.

h. Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.

j. Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.

El Gobierno Nacional, en el marco de la jerarquización de activos, empresas y proyectos de alcance nacional, regional o local a que se refiere el artículo 45° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ha emitido el Decreto Supremo N° 023-2004-PCM, con el objeto de operacionalizar esta competencia.

Transferencia de funciones específicas para el ejercicio de las competencias compartidas a los gobiernos regionales

1. Ministerio de Agricultura

Las funciones a transferirse en materia agraria, conforme al texto del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son las siguientes:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas de la región en materia agraria en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales y las propuestas promocionales de desarrollo rural de parte de las municipalidades rurales.
- d. Promover la transformación, comercialización, exportación y consumo de productos naturales y agroindustriales de la región. .
- h. Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas y las unidades productivas orientadas a la exportación.
- i. Planificar, promover y concertar con el sector privado, la elaboración de planes y proyectos de desarrollo agrario y agroindustrial.

2. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

a. Comercio

Las funciones a transferirse en materia de Comercio Exterior, conforme al texto del artículo 55° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son las siguientes:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de comercio de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales, en coordinación con las entidades del sector público competentes en la materia.
- b. Impulsar el desarrollo de los recursos humanos regionales y la mejora en la productividad y competitividad de las unidades económicas de la región, a través de actividades de capacitación, provisión de información y transferencia tecnológica.
- c. Elaborar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo de la oferta exportable y de promoción de las exportaciones regionales.
- d. Identificar oportunidades comerciales para los productos de la región y promover la participación privada en proyectos de inversión en la región.

b. Turismo

Las funciones a transferirse en materia de turismo, conforme al texto del artículo 63° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son las siguientes:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la actividad turística regional, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales.
- b. Formular concertadamente, aprobar y ejecutar las estrategias y el programa de desarrollo turístico de la región.
- c. Aprobar directivas relacionadas con la actividad turística, así como criterios técnicos que aseguren el cumplimiento de objetivos y metas que se derivan de los lineamientos de la política nacional de turismo.

Esta función se transfiere en el 2004 a todos los Gobiernos Regionales excepto Lima Metropolitana.

- d. Promover el desarrollo turístico mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales.
- e. Calificar a los prestadores de servicios turísticos de la región, de acuerdo con las normas legales correspondientes.

Se transfiere la función con excepción de las actividades de casinos de juego y similares y de uso y explotación de máquinas tragamonedas, a que se refieren los incisos f) e i) del artículo 17° de la Ley N° 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística.

- f. Coordinar con los gobiernos locales las acciones en materia de turismo de alcance regional.
- g. Llevar y mantener actualizados los directorios de prestadores de servicios turísticos, calendarios de eventos y el inventario de recursos turísticos, en el ámbito regional, de acuerdo a la metodología establecida por el MINCETUR.
- h. Identificar posibilidades de inversión y zonas de interés turístico en la región, así como promover la participación de los inversionistas interesados en proyectos turísticos.
- i. Proponer y declarar zonas de desarrollo turístico prioritario de alcance regional

Esta función se transfiere en el 2004 a todos los Gobiernos Regionales excepto Lima Metropolitana.

- j. Disponer facilidades y medidas de seguridad a los turistas, así como ejecutar campañas regionales de protección al turista y difusión de conciencia turística, en coordinación con otros organismos públicos y privados.
- k. Verificar el cumplimiento de las normas de medio ambiente y preservación de recursos naturales de la región, relacionadas con la actividad turística.
- i. Declarar eventos de interés turístico regional.

- l. Supervisar la correcta aplicación de las normas legales relacionadas con la actividad turística y el cumplimiento de los estándares exigidos a los prestadores de servicios turísticos de la región, así como aplicar las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, de conformidad con la normatividad vigente.

Se transfiere la función con excepción de las actividades de casinos de juego y similares y de uso y explotación de máquinas tragamonedas, a que se refieren los incisos f) e i) del artículo 17° de la Ley N° 26961, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística.

- m. Suscribir contratos, convenios o acuerdos de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas.
- n. Promover la formación y capacitación del personal que participa en la actividad turística.
- o. Fomentar la organización y formalización de las actividades turísticas de la región.
- p. Organizar y conducir las actividades de promoción turística de la región en coordinación con las organizaciones de la actividad turística y los gobiernos locales.
- q. Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes del desarrollo regional.

c. Artesanía

Las funciones a transferirse en materia de artesanía, conforme al texto del artículo 64° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son las siguientes:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de desarrollo de la artesanía, en concordancia con la política general del gobierno y los planes sectoriales.
- b. Planificar concertadamente y ejecutar el desarrollo de la actividad artesanal de la región, mediante el aprovechamiento de las potencialidades regionales.
- c. Fomentar y desarrollar proyectos, programas u otros mecanismos para promover la competitividad y productividad de la actividad artesanal en la región, con la participación de entidades públicas y privadas.
- d. Promover el desarrollo de productos artesanales orientados a la exportación y al mercado turístico.

- e. Supervisar y evaluar el desarrollo de la actividad artesanal y la aplicación de las políticas, normas y procedimientos específicos.
- f. Fomentar y autorizar ferias y exposiciones regionales, así como declarar eventos de interés artesanal orientados a promover el desarrollo de la artesanía de la región.
- g. Fomentar y promover la organización y formalización de los productores artesanales y fortalecimiento gremial en la región.
- h. Propiciar la conservación, preservación, rescate y desarrollo de las técnicas de producción tradicional artesanal en la región.
- i. Promover mecanismos e instrumentos para el desarrollo de la actividad artesanal en la región, vinculados a la actividad turística.
- j. Identificar oportunidades de inversión, difundir y promover el crecimiento de las inversiones en la actividad artesanal en la región, aprovechando sus ventajas comparativas y promoviendo la exportación de artesanías.
- k. Fomentar la innovación, la transferencia de tecnologías y la formación de artesanos, desarrollando instrumentos que posibiliten la generación y el acceso de las empresas artesanales de la región a nuevas tecnologías.
- l. Promover la calidad, la productividad, el valor agregado, la imagen y la diferenciación de los productos artesanales de la región.

3. Ministerio de Energía y Minas

Las funciones a transferirse en materia de energía, minas e hidrocarburos, conforme al texto del artículo 59° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son las siguientes:

- b. Promover las inversiones en el sector, con las limitaciones de Ley.
- c. Fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región con arreglo a Ley.

Respecto a esta función, en el 2004, se transfiere la facultad para fomentar y supervisar (fiscalizar) las actividades de la Pequeña Minería (PM) y Minería Artesanal (MA)

- d. Impulsar proyectos y obras de generación de energía y electrificación urbano rurales, así como para el aprovechamiento de hidrocarburos de la región. Asimismo, otorgar concesiones para minicentrales de generación eléctrica.

Respecto a esta función, en el 2004, se transfiere la facultad para impulsar los proyectos y obras de energía y electrificación urbano rurales y la facultad para llevar el Registro de Informantes, que establece el artículo 7° de la Ley de Concesiones Eléctricas.

- e. Conducir, ejecutar, supervisar y cooperar en programas de electrificación rural regionales, en el marco del Plan Nacional de Electrificación Rural.
- f. Otorgar concesiones para pequeña minería y minería artesanal de alcance regional.

En el 2004, se da inicio a la transferencia de esta función en los departamentos en los cuales el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero (INACC) cuenta con oficinas.

- g. Aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de su circunscripción, implementando las acciones correctivas e imponiendo las sanciones correspondientes.

Respecto a esta función, en el 2004, se transfiere la facultad para aprobar y supervisar los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) y los diferentes niveles de evaluación ambiental (Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental y otras evaluaciones ambientales) y sus modificaciones, para la Pequeña Minería (PM) y Minería Artesanal (MA).

4. Ministerio de la Producción

En el 2004 se transferirá a los Gobiernos Regionales todas aquellas funciones que ejecutan las Direcciones Regionales de manera desconcentrada.

a. Pesquería

Las funciones a transferirse en materia pesquera, conforme al texto del artículo 52° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son las siguientes:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia pesquera y producción acuícola de la región.

El ejercicio de esta función será ejecutado por los Gobiernos Regionales en armonía con las políticas nacionales y las normas del Sector.

- b. Administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros bajo su jurisdicción.

Respecto a esta función, en el año 2004 se transferirá la facultad para administrar, supervisar y fiscalizar la gestión de actividades y servicios pesqueros de Pesca Artesanal bajo su jurisdicción.

- c. Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos bajo su jurisdicción.
- d. Promover la provisión de recursos financieros privados a las empresas y organizaciones de la región, con énfasis en las medianas, PYMES y unidades productivas orientadas a la exportación.
- e. Desarrollar e implementar sistemas de información y poner a disposición de la población información útil referida a la gestión del sector.
- f. Promover, controlar y administrar el uso de los servicios de infraestructura de desembarque y procesamiento pesquero de su competencia, en armonía con las políticas y normas del sector, a excepción del control y vigilancia de las normas sanitarias sectoriales, en todas las etapas de las actividades pesqueras.
- h. Promover la investigación e información acerca de los servicios tecnológicos para la preservación y protección del medio ambiente.
- i. Velar y exigir el adecuado cumplimiento de las normas técnicas en materia de pesquería. Dictar las medidas correctivas y sancionar de acuerdo con los dispositivos vigentes.

b. Industria

Las funciones a transferirse en materia de industria, conforme al texto del artículo 54º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, son las siguientes:

- a. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de industria de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
- b. Impulsar el desarrollo de sus recursos humanos, y la mejora en la productividad y competitividad de sus unidades económicas y el aprovechamiento de las potencialidades regionales.

El ejercicio de esta función será ejecutado por los Gobiernos Regionales en armonía con las políticas nacionales y las normas del Sector.

- c. Identificar las oportunidades de inversión y promover la iniciativa privada en proyectos industriales.

- d. Promover la provisión de servicios financieros a las empresas y organizaciones sociales productivas de la región, con énfasis en las PYMES y las unidades productivas orientadas a la exportación, por parte del sector privado.
- e. Desarrollar, implementar y poner a disposición de la población sistemas de información relevante y útil para las empresas y organizaciones de la región, así como para los niveles regional y nacional.
- f. Simplificar los trámites y procedimientos administrativos aplicables a las empresas en su jurisdicción, con énfasis en las medianas y PYMES y las unidades productivas orientadas a la exportación.
- g. Organizar ferias regionales y promover la participación de la región en eventos similares de nivel internacional.

ANEXO N° 02

Cuadro N° 7
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según sector

Sector	Total de funciones a transferirse	Total de funciones acreditadas	Porcentaje
Agricultura (4)	104	91	88%
Comercio (5)	468	406	87%
Turismo (18)	78	62	79%
Artesanía (12)	208	161	77%
Energía (3)	83	57	69%
Minería (4)	182	125	69%
Pesquería (8)	312	182	58%
Industria (7)	130	54	42%
Administración de terrenos Estado (3)	78	6	8%
TOTAL	1.643	1144	70%

Fuente: portal del CND

ANEXO N° 03

INDICADORES DE CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS ESPECIFICOS GOBIERNOS REGIONALES

SECTOR: MEF / Administración de terrenos del Estado			
REFERENCIA: Artículo 62° Inc. a) de la LOGR			
Función	Requisitos Específicos	Indicador	Procedimiento de Verificación
Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, de conformidad con la legislación vigente y el sistema de bienes nacionales.	<u>Recursos Humanos</u> Funcionario del Gobierno Regional formalmente designado para ejercer la jefatura del órgano encargado de la administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.	Profesional formalmente designado para ejercer la jefatura del órgano encargado. Profesional es titulado en Abogacía, Ingeniería Civil, Arquitectura. Profesional con experiencia de 02 años en temas relacionados con la administración o saneamiento predial estatal. Profesional capacitado en materia de régimen jurídico de bienes del Estado y con conocimiento de herramientas de MS-Office o similares.	Verificar Resolución de designación, documento de encargatura o contrato. Verificar título profesional. Verificar constancias o certificados que acrediten la experiencia en el legajo de personal o Curriculum Vitae del profesional. Verificar constancias, certificados o documentos equivalentes de acreditación.
	Profesional formalmente designado para dirigir y administrar el sistema de información de bienes estatales.	Profesional formalmente designado para desempeñar las funciones relacionadas con el sistema de información de bienes estatales. El profesional es titulado en Ingeniería o Administración con especialidad en Informática. Profesional con experiencia de 02 años en administración de bienes.	Verificar Resolución de designación, documento de encargatura o contrato. Verificar título profesional y de la especialidad. Verificar constancias o certificados que acrediten la experiencia en el legajo de personal o Curriculum Vitae del profesional.
		Profesional capacitado en materia de manejo de información y sistemas operativos.	Verificar constancias, certificados o documentos equivalentes de acreditación.

Función	Requisitos Específicos	Indicador	Procedimiento de Verificación
Profesional formalmente designado para autorizar y ejecutar los actos legales de adquisición, recuperación y disposición de los bienes inmuebles de propiedad del Estado.	Profesional formalmente designado para desempeñar la función relacionada con la autorización y ejecución de los actos legales de adquisición, recuperación y disposición de los bienes inmuebles de propiedad del Estado. El profesional es titulado en Derecho. Profesional con experiencia de 02 años en materias relacionadas con la administración o saneamiento predial estatal. Profesional capacitado en materia de procesos de administración, saneamiento, adjudicación de predios, derecho administrativo, derechos reales y derecho registral.	Profesional formalmente designado para desempeñar la función relacionada con la autorización y ejecución de los actos técnicos de adquisición, recuperación y disposición de los bienes inmuebles de propiedad del Estado.	Verificar Resolución de designación, documento de encargatura o contrato. Verificar título profesional. Verificar constancias o certificados que acrediten la experiencia en el legajo de personal o Curriculum Vitae del profesional. Verificar constancias, certificados o documentos equivalentes de acreditación.
Profesional formalmente designado para autorizar y ejecutar los actos técnicos de adquisición, recuperación y disposición de los bienes inmuebles de propiedad del Estado.	Profesional formalmente designado para desempeñar la función relacionada con la autorización y ejecución de los actos técnicos de adquisición, recuperación y disposición de los bienes inmuebles de propiedad del Estado. El profesional es titulado en Ingeniería Civil o Arquitecto. Profesional con experiencia de 02 años en materias relacionadas con el saneamiento predial.		Verificar Resolución de designación, documento de encargatura o contrato. Verificar título profesional. Verificar constancias o certificados que acrediten la experiencia en el legajo de personal o Curriculum Vitae del profesional.

Función	Requisitos Específicos	Indicador	Procedimiento de Verificación
		Profesional capacitado en materia de administración, saneamiento y adjudicación de predios, y en el manejo de programas informáticos como Autocad y Excel.	Verificar constancias, certificados o documentos equivalentes de acreditación.
	<u>Recursos</u>		
	<u>Materiales</u> e		
	<u>Infraestructura:</u>		
	Infraestructura física	Se cuenta con un local con el área y mobiliario necesario para la ejecución de sus funciones: escritorios, sillas, mesa de trabajo (para cuatro personas como mínimo).	Verificar condiciones del local y mobiliario.
	Equipamiento de cómputo.	Se cuenta con 04 PC (Pentium III o superior con lectora de CD's) e impresora con acceso a Internet.	Verificar normal funcionamiento del equipo, acceso a Internet y documentación que sustente la titularidad, cesión en uso, o asignación del equipo al personal del Sector Industria.
	Equipos de trabajo de campo	Software de base de datos (SQL). Software de diseño gráfico (Autocad) Estación total o teodolito electrónico; GPS; cámara fotográfica digital; scanner A3/A4, tablero digitalizador y plotter	Verificar software instalado y licencias de uso. Verificar funcionamiento normal de los equipos. Verificar documento que acredite la titularidad, cesión en uso, o asignación a la unidad orgánica encargada de desarrollar las funciones en materia de administración y adjudicación de los bienes inmuebles de propiedad del Estado.
	Comunicaciones	Se cuenta con teléfono fijo y equipo de fax.	Verificar funcionamiento normal de equipos y de línea telefónica.

Función	Requisitos Específicos	Indicador	Procedimiento de Verificación
	Transporte	Se cuenta con acceso a un vehículo adecuado para el desarrollo de las funciones.	<p>Verificar vehículo en condiciones operativas.</p> <p>Verificar titularidad, acta de cesión en uso o documento de autorización para su uso.</p>
	<u>Normatividad</u>		
	Documentos normativos de gestión aprobados	Lincamientos de política regional en materia de administración y adjudicación de los bienes inmuebles de propiedad del Estado formulados en concordancia con las políticas nacionales .	<p>Verificar Lincamientos de Política Regional en materia de administración y adjudicación de los bienes inmuebles de propiedad del Estado aprobados por el Consejo Regional.</p>
		Plan Operativo Institucional formulado y aprobado.	<p>Verificar Plan Operativo Institucional Anual aprobado por la instancia pertinente del Gobierno Regional.</p>

SECTOR: MEF /
 Administración de terrenos del Estado de REFERENCIA: Artículo 62° Inc. a) de la LOGR

Función	Requisitos Específicos	Indicador	Procedimiento de Verificación
		ROF aprobado (o proyecto de ROF) con la unidad orgánica específica para desarrollar las funciones en materia de administración y adjudicación de los bienes inmuebles de propiedad del Estado y con la función a transferirse.	Verificar ROF aprobado (o proyecto de ROF) con la unidad orgánica específica y la función a transferirse.
		CAP de la unidad orgánica específica para desarrollar las funciones en materia de administración y adjudicación de los bienes de propiedad del Estado aprobado con al menos:	Verificar CAP aprobado con las plazas respectivas.
		<ul style="list-style-type: none"> - 01 plaza de Funcionario - 03 plazas de Profesionales. 	

Fuente: anexo N° 1 Resolución N° 015-CND-P-2005 portal del CND

ANEXO 04: Dimensión política y acreditación de funciones

Cuadro 13

Abreviaturas de las regiones utilizadas en los gráficos

Región	Abreviatura	Región	Abreviatura	Región	Abreviatura
AMAZONAS	AM	ICA	ICA	PIURA	PI
ANCASH	AN	JUNÍN	JU	CALLAO	CO
APURÍMAC	AP	LA LIBERTAD	LIB	PUNO	PU
AREQUIPA	AR	LAMBAYEQUE	LA	SAN MARTÍN	SM
AYACUCHO	AY	LIMA	LI	TACNA	TA
CAJAMARCA	CA	LORETO	LO	TUMBES	TU
CUSCO	CU	MADRE DE DIOS	MD	UCAYALI	UC
HUANCAVELICA	HUA	MOQUEGUA	MO		
HUANUCO	HUO	PASCO	PA		

Cuadro 14

Funciones acreditadas por Gobierno Regional según el porcentaje de votación de la segunda fuerza política

Funciones acreditadas por Gobierno Regional	Rango del porcentaje de votación de la segunda fuerza política		Total
	9-15 por ciento	15-24 por ciento	
10-32 funciones	12.0%	8.0%	20.0%
33-58 funciones	28.0%	32.0%	60.0%
59-63 funciones	8.0%	12.0%	20.0%
Total	48.0%	52.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia, con base en datos del CND, JNE, ONPE, y Transparencia.

Cuadro 15

Funciones acreditadas por Gobierno Regional según el porcentaje de votación que ganó las elecciones

Funciones acreditadas por Gobierno Regional	Rango del porcentaje de votación que ganó elecciones		Total
	13-19 por ciento	20-37 por ciento	
10-32 funciones	8.0%	12.0%	20.0%
33-58 funciones	32.0%	28.0%	60.0%
59-63 funciones	12.0%	8.0%	20.0%
Total	52.0%	48.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia, en base a datos del CND, JNE, ONPE, Transparencia

ANEXO 05: Condiciones socioeconómicas y acreditación de funciones

Cuadro 16
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según porcentaje de población pobre en 2004

Funciones acreditadas por los gobiernos regionales	Porcentaje de población pobre 2004			Total
	28 - 49	49 - 69	69 - 89	
10-32 funciones	16.0%		4.0%	20.0%
33-58 funciones	16.0%	28.0%	16.0%	60.0%
59-63 funciones	4.0%	8.0%	8.0%	20.0%
Total	36.0%	36.0%	28.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEI y CND.

Cuadro 17
Funciones acreditadas por Gobierno Regional según PIB per cápita regional 2003

Funciones acreditadas por Gobierno Regional	PIB per cápita regional 2003			Total
	1885-4100 nuevos soles	4100-7400 nuevos soles	7400-21206 nuevos soles	
10-32 funciones	4.0%	8.0%	8.0%	20.0%
33-58 funciones	16.0%	20.0%	24.0%	60.0%
59-63 funciones	8.0%	12.0%		20.0%
Total	28.0%	40.0%	32.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEI y CND.

ANEXO 06: Capacidad administrativa y acreditación de funciones

Cuadro 18
Funciones acreditadas por Gobierno Regional según porcentaje de la ejecución regional

Funciones acreditadas por Gobierno Regional	Porcentaje de la ejecución regional 2004			Total
	91-110	110-115	115-127	
10-32 funciones	12.0%	4.0%	4.0%	20.0%
33-58 funciones	16.0%	20.0%	24.0%	60.0%
59-63 funciones	4.20%	12.0%	4.0%	20.0%
Total	32.0%	36.0%	32.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEI y CND.

Cuadro 19
Funciones acreditadas por los gobiernos regionales según porcentaje de ejecución de la inversión regional 2004

Funciones acreditadas por los gobiernos regionales	Porcentaje de ejecución de la inversión regional 2004			Total
	39-98	98-120	120-264	
10-32 funciones	16.0%		4.0%	20.0%
33-58 funciones	12.0%	24.0%	24.0%	60.0%
59-63 funciones	4.0%	8.0%	8.0%	20.0%
Total	32.0%	32.0%	36.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia con datos del CND y el SIAF.